



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Análisis del Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas
Artesanales de la Región de Atacama: Estrategias de escalamiento para su
implementación como una Política Pública Nacional.

SEMINARIO DE TÍTULO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TÍTULO PROFESIONAL DE ADMINISTRADOR
PÚBLICO

Tesista

Ignacia Montserrat Allende C.

Profesor Guía

Eduardo Muñoz Inchausti

Valparaíso, Diciembre 2024.

Dedicatoria

A todo aquel que lucha con construir un país más justo.

A todo aquel que espera ser escuchado.

A todo aquel que sueña con que su vida sea mejor,

aunque el camino esté inundado en la lejanía.

Lo personal es político, el amor también lo es.

Agradecimientos

He tenido la fortuna de contar con el apoyo incondicional de grandiosas personas, que me han brindado todo su apoyo para mi formación como profesional y también como persona.

Con todo mi corazón agradezco a mi madre, Madelaine Allende, quien me dio la vida y sembró en mí la ambición de convertirme en la primera profesional de nuestra familia. Compartir contigo un apellido tan poderoso, sinónimo de lucha, amor y revolución, es un orgullo inmenso. Eres mi mejor amiga, mi mayor ejemplo y la mujer que más admiro. Te amo, eternamente.

Agradecerle también a mi quelita Raquel Berrios, mi segunda madre, por todos sus históricos consejos cuando estaba abrumada, por su atención, amor y ternura cuando me faltaban ganas para seguir luchando. A mi padre, Víctor Allende, el mejor tata del mundo; su amor trasciende todo plano terrenal y me acompaña en cada paso desde el cielo. Son mi pilar y mi refugio en los momentos de incertidumbre. A Sergio Allende y Harland Allende, por las risas y apoyo incondicional.

También quiero agradecer al amor de mi vida, Mijael, mi compañero y mejor amigo. Te amo para siempre, aunque tengamos siete mares de por medio, nuestro cariño, apoyo, admiración entre nosotros y respeto, trasciende fronteras.

Agradecer a mi querida mejor amiga, Thabata Alyn, por todos los abrazos, palabras de aliento y noches de desvelo para terminar nuestra etapa universitaria juntas, así como empezamos hace 20 años atrás el camino de la vida como compañeras de jardín, unidas.

Gracias a todos por creer en mí y por recordarme que los sueños se construyen con perseverancia, amor y dedicación.

A mis profesores, que hacen de la Universidad de Valparaíso una segunda casa, cuya pasión y sensibilidad hacia la humanidad han sido una fuente constante de inspiración. En especial, agradezco al Profesor Eduardo Muñoz por su infinita paciencia, empatía y la generosidad con la que compartió sus conocimientos. También al Profesor Felipe Medina, por confiar en mi trabajo desde el primer momento.

Agradezco por último a Gonzalo Garrido y Yanina Figueroa, quienes me abrieron las puertas y los ojos para entender que la vocación no solo es por la administración pública, sino también por ayudar a la gente. A todo el equipo de trabajo en SUBPESCA durante mi práctica profesional, por darme la oportunidad de formar parte para la confección del programa en Atacama, con quienes compartí días de arduo esfuerzo y por sobre todo aprendizajes. Juntos demostramos que las ideas pueden transformarse en acciones significativas, y por eso, es importante nadar contra la corriente.

Resumen

Esta investigación se centra en el análisis del "Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama" y su potencial para convertirse en una política pública nacional en Chile. Dado los desafíos del cambio climático, la sobreexplotación de recursos naturales y la desigualdad territorial, este estudio evalúa cómo el PATM podría abordar estos problemas promoviendo la sostenibilidad ambiental, la modernización del Estado, la descentralización y el bienestar de las comunidades locales. Utilizando un enfoque metodológico mixto, se analiza el potencial de escalamiento del PATM, con el objetivo de maximizar el impacto de las iniciativas locales y mejorar la resiliencia de las comunidades costeras.

La investigación resalta la importancia del programa como una innovación para la pesca artesanal, el desarrollo rural y la necesidad de políticas públicas que integren soluciones económicas, ambientales y de fortalecimiento comunitario, por lo que el PATM de Atacama demuestra adaptabilidad y potencial para ser replicado en otras regiones costeras de Chile para contribuir al desarrollo sostenible, planteando estrategias para replicar un modelo en caletas artesanales similares del país.

Por último, se resalta la necesidad de un enfoque descentralizado que apoye la participación local e integre los diversos contextos territoriales.

Palabras Clave: Programa de Asistencia Técnica, Políticas Públicas, Descentralización, Escalamiento, Pesca Artesanal, Desarrollo Sostenible.

Abstract

This research focuses on analyzing the "Technical Assistance Program for Municipalities (PATM) for the Development of Artisanal Fishing Communities in the Atacama Region" and its potential to become a national public policy in Chile. Given the challenges of climate change, overexploitation of natural resources, and territorial inequality, this study evaluates how the PATM could address these issues by promoting environmental sustainability, state modernization, decentralization, and the well-being of local communities. Using a mixed-methods approach, the research examines the scalability potential of the PATM with the goal of maximizing the impact of local initiatives and enhancing the resilience of coastal communities.

The study highlights the program's significance as an innovation for artisanal fishing, rural development, and the need for public policies that integrate economic, environmental, and community-strengthening solutions. It demonstrates that Atacama's PATM exhibits adaptability and the potential to be replicated in other coastal regions of Chile, contributing to sustainable development and proposing strategies to replicate a model for similar artisanal fishing communities across the country.

Finally, the research underscores the necessity of a decentralized approach that supports local participation and integrates diverse territorial contexts.

Keywords: Technical Assistance Program, Public Policies, Decentralization, Scaling Up, Artisanal Fishing, Sustainable Development.

Índice

Resumen _____	5
Abstract _____	6
Introducción _____	9
1. Marco Teórico _____	11
1.1 Enfoques de las Políticas Públicas _____	11
1.1.1 <i>Enfoque de Eugenio Lahera (PhD. y Máster en Public Affairs)</i> _____	11
1.1.2 <i>Enfoque del Prof. Thomas R. Dye</i> _____	12
1.1.3 <i>Enfoque del Prof. Wayne Parsons</i> _____	13
1.1.4 <i>Enfoque de Luis F. Aguilar Villanueva (PhD. Filosofía Política)</i> _____	13
1.1.5 <i>Enfoque de Joan Subirats</i> _____	14
1.1.6 <i>Enfoque de Paul A. Sabatier</i> _____	15
1.2 Desarrollo Territorial y Sostenibilidad en contextos rurales _____	16
1.2.1 <i>Principios de la sostenibilidad en áreas rurales</i> _____	17
1.2.2 <i>La sostenibilidad como clave para zonas rurales</i> _____	18
1.3 Descentralización y participación local _____	19
1.3.1 <i>Descentralización fiscal, administrativa y política</i> _____	19
1.3.2 <i>Modelo secuencial de descentralización</i> _____	20
1.3.3 <i>Teorías de la participación local</i> _____	22
1.3.4 <i>Teoría de Joan Subirats</i> _____	23
1.4 Método de escalamiento y herramientas de innovación _____	24
1.4.1 <i>Definición de escalamiento</i> _____	25
1.4.2 <i>Fundamentos del escalamiento en Chile</i> _____	26
1.4.3 <i>Principios del escalamiento</i> _____	26
1.4.4 <i>Metodologías de replicación de proyectos piloto</i> _____	28
1.5 Enfoques de innovación en el sector público _____	29
1.5.1 <i>Necesidad de modernizar y descentralizar las caletas artesanales mediante la innovación</i> _____	30
1.5.2 <i>Implicancias de la innovación en la prestación de servicios y métodos de implementación</i> _____	31
1.6 El borde costero y su enfoque en la pesca artesanal _____	32
1.6.1 <i>Problemáticas en el sector de pesca artesanal</i> _____	32
1.6.2 <i>Desafíos en las caletas artesanales</i> _____	34

1.7	Fundamentos del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama	35
1.7.1	<i>Programas realizados en la Región de Atacama</i>	36
	Comentarios del Marco Teórico	38
2.	Marco Referencial	40
2.1	Marco legal y normativo	40
2.2	Marco Institucional	46
3.	Marco Metodológico	49
3.1	Planteamiento del problema	49
3.2	Justificación del problema	51
3.3	Objetivo general	51
3.4	Objetivos específicos	51
3.5	Diseño de la investigación	52
3.6	Variables definidas	54
3.7	Instrumentos de medición y recolección de información	55
4.	Antecedentes “Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el Desarrollo de Caletas en la Región de Atacama”	58
4.1	Antecedentes sectoriales de la pesca artesanal en la Región de Atacama	58
4.2	Actividad productiva del sector artesanal en la Región de Atacama	61
4.3	Elaboración metodológica	63
4.4	Las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) e iniciativas levantadas	64
5.	Método de Escalamiento del Programa hacia una Política Pública	69
5.1	Estrategias para el Escalamiento	70
5.2	El Ciclo de las Políticas Públicas	76
5.3	Desarrollo de las Variables respecto al Escalamiento	82
5.3.1	<i>Actorías involucradas</i>	83
5.3.2	<i>Agenda gubernamental</i>	85
5.3.3	<i>Presupuesto del Programa</i>	87
5.3.4	<i>Población beneficiaria</i>	93
6.	Análisis de Resultados	96
	Conclusiones y Recomendaciones	108
	Bibliografía y Webgrafía	112

Introducción

La formulación, diseño, implementación y ejecución de políticas públicas son esenciales para lograr un desarrollo sostenible y equitativo en una sociedad democrática, por lo que, en este contexto, las políticas públicas se constituyen de herramientas clave para analizar los procesos de gestión de recursos y resolver problemas públicos. Esta investigación se centra en el análisis del "Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama" y su potencial como una política pública nacional, en el contexto de las problemáticas del sector pesquero artesanal y el borde costero en Chile.

Chile enfrenta desafíos como el cambio climático, la sobreexplotación de recursos naturales y la desigualdad territorial, lo que hace necesario adoptar enfoques integrales que promuevan la sostenibilidad ambiental y el bienestar de las comunidades locales. El estudio se basa en los enfoques de expertos en políticas públicas y examina el proceso de escalamiento del PATM hacia una política pública nacional, además, se analiza cómo este proceso puede maximizar el impacto de las iniciativas locales y garantizar la sostenibilidad del uso de recursos marinos, mediante la mejora de las capacidades técnicas y la ejecución de la cartera de iniciativas de inversión en el borde costero.

Para llevar a cabo esta investigación, se utiliza un enfoque metodológico mixto que combina análisis cualitativos y cuantitativos, dado que se busca entender las dinámicas sociales y definir las estrategias de escalamiento del programa. La Región de Atacama, con su diversidad geográfica y cultural, constituye un escenario adecuado para estudiar la innovación en la actividad pesquera artesanal dado que el sector cuenta con la necesidad de programas, planes y políticas que integren soluciones económicas, ambientales y de fortalecimiento para las comunidades costeras.

Este trabajo presenta el PATM Atacama y su articulación frente a las necesidades de las caletas artesanales en Chile, adaptándose a cada contexto regional. Se busca identificar principios, criterios y estrategias clave para su expansión, considerando la interacción entre los actores locales e institucionales. El análisis, por lo tanto, busca aportar conocimiento sobre el rol transformador de las políticas públicas en el desarrollo territorial, en el marco de la modernización del Estado y la descentralización hacia los territorios rurales.

Las causas del problema incluyen la falta de un método de escalamiento para programas piloto en pesca artesanal, la ausencia de una política nacional consolidada para el sector y la necesidad de fortalecer las capacidades municipales. La justificación radica en que el PATM beneficia la economía local y protege el patrimonio marino, al mismo tiempo que aborda problemáticas sectoriales que afectan a los pescadores y sus familias.

Los objetivos de la investigación son describir el programa piloto, aplicar enfoques de políticas públicas, identificar estrategias para un método de escalamiento adecuado y evaluar las áreas de mejora para diseñar un programa nacional. Este enfoque integral permitirá evaluar la viabilidad del PATM como política pública nacional, en el contexto de la descentralización y modernización del Estado.

1. Marco Teórico

1.1 Enfoques de las Políticas Públicas

Los enfoques de las políticas públicas, entendidas como una interdisciplina, son fundamentales para realizar estudios de caso sobre programas en materia de gestión territorial y políticas públicas, ya que estas teorías ofrecen marcos para entender los procesos de diseño, implementación y evaluación en contextos específicos.

Cabe hacer hincapié en que las políticas públicas no son decisiones aisladas, sino parte de sistemas complejos donde intervienen diversos actores e intereses en un tiempo determinado. Por lo tanto, aplicar estos enfoques permite evaluar cómo se adaptan las políticas públicas a las particularidades locales y a los desafíos socioeconómicos del país, brindando una base para proponer mejoras y comprender el impacto de diferentes proyectos, planes y programas en las comunidades.

En la definición, conceptualización y diseño de las políticas públicas tanto en el área teórica como metodológica, hay un marco amplio de análisis caracterizado por una diversidad de enfoques disciplinarios.

1.1.1 Enfoque de Eugenio Lahera (PhD. y Máster en Public Affairs)

Eugenio Lahera, define las políticas públicas como “un conjunto de acciones y flujos de información orientados hacia el logro de objetivos definidos democráticamente” (Lahera, 2008, pág. 16). Esta definición hace énfasis en la relevancia del pluralismo, la participación ciudadana y en la búsqueda de resultados concretos. Asimismo, resalta la tanto acción colectiva como el rol protagónico y activo que tiene el Estado durante el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas.

Para el autor este enfoque de las políticas públicas es tradicional y hace referencia a programas de acción impulsados especialmente por las autoridades estatales, por lo que se otorga un rol central al Estado tanto en la gestión como en la resolución de los problemas sociales. Las políticas públicas otorgan y representan soluciones o respuestas a problemáticas específicas relevantes en ciertos contextos y por lo general, se implementan a través de programas y proyectos. Esto refleja su enfoque práctico para abordar desafíos sociales y económicos (Lahera, 2008).

1.1.2 Enfoque del Prof. Thomas R. Dye

El profesor emérito de Ciencia Política Thomas R. Dye, en su obra *Understanding Public Policy*, propone que la política pública es “lo que el gobierno decide hacer o no hacer” (Dye, 1972, pág. 18). Esta definición práctica pone en relieve, por un lado, la importancia de la toma de decisión gubernamental, enfatizando cómo las elecciones políticas democráticas son fundamentales para el proceso de la formulación de políticas y, por otro lado, subraya que las políticas públicas no son solo un conjunto de acciones, sino que reflejan las prioridades en las decisiones (Dye, 2017).

Si bien Dye otorga la definición de políticas públicas, en su obra *Top Down Policy Analysis*, explica que la formulación de estas políticas es un proceso basado en la interacción entre los actores gubernamentales y las necesidades que tenga la sociedad, por lo que sostiene que es fundamental que las decisiones políticas consideren la equidad en los resultados y su eficiencia una vez sean implementadas (Dye, 1985). No solo es clave el diseño de las políticas, sino también la manera de comunicarlas e implementarlas, en donde es importante mantener un diálogo continuo con la ciudadanía y también garantizar la transparencia en los procesos gubernamentales (Dye, 1985).

1.1.3 Enfoque del Prof. Wayne Parsons

En el enfoque del investigador y profesor de Políticas Públicas Wayne Parsons, se define a las políticas públicas como un conjunto de acciones conectadas entre sí, diseñadas para enfrentar problemas públicos específicos, llevadas a cabo por diversos actores que incluyen tanto a entidades gubernamentales como a organizaciones no gubernamentales (Parsons, 1996). Se destaca la importancia de comprender el contexto de la toma de decisiones para formular políticas públicas efectivas, analizando cómo se definen y construyen las problemáticas bajo la influencia de diferentes dinámicas sociales, políticas y económicas.

Parsons argumenta que las decisiones no se toman de manera aislada, sino que emergen de la interacción compleja entre actores y factores sociales, lo que implica que el diseño de las políticas debe tener en cuenta esta realidad y que, para abordar adecuadamente las problemáticas públicas, es fundamental considerar estas interacciones. Por lo tanto, para formular y ejecutar políticas públicas de manera efectiva, es crucial tener una comprensión profunda de estas interacciones y cómo pueden impactar en los resultados deseados.

Otro aspecto importante que considerar en el enfoque de Parsons es el análisis del proceso mediante el cual los problemas se integran a la agenda política. Esto implica establecer una agenda que no solo identifica los temas relevantes, sino también transformarlos en acciones concretas implementadas por los gobiernos.

1.1.4 Enfoque de Luis F. Aguilar Villanueva (PhD. Filosofía Política)

Para Luis F. Aguilar Villanueva, doctor en filosofía política y experto en Administración Pública, las políticas públicas se entienden como un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones continuas que un gobierno implementa para abordar problemas que tanto los

ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios. Es, por tanto, un proceso que involucra decisiones y acciones intencionadas que buscan resolver cuestiones públicas mediante la coordinación de recursos y esfuerzos, no solo del Estado, sino también de otros actores sociales involucrados en el proceso (Villanueva, 1996^a).

Aguilar Villanueva, en su obra *Gobierno y Administración Pública*, sostiene que las políticas públicas no se deben limitar sólo a un conjunto de decisiones y acciones, sino que requieren la participación activa de distintos actores sociales, por tanto, la formulación de políticas es un proceso colaborativo en el que el Estado trabaja en conjunto con la sociedad civil y el sector privado para abordar los problemas que afectan a la ciudadanía.

Esta perspectiva resalta la importancia de que las políticas públicas sean inclusivas e integrales y reflejen diversas necesidades y puntos de vista. Además, el autor propone que las políticas públicas requieren un marco y un enfoque integral que considere las interacciones sociales, políticas y económicas en las que se desarrollan (Aguilar Villanueva, 2014). Esto implica que las políticas públicas deben ser no sólo reactivas a problemas actuales, sino también proactivas, anticipando necesidades futuras y fomentando el desarrollo sostenible de la comunidad.

1.1.5 Enfoque de Joan Subirats

El catedrático de Ciencia Política y político español Joan Subirats, define las políticas públicas como el resultado de la acción de un actor o grupo de actores gubernamentales en un contexto de limitaciones y oportunidades (Subirats et al., 2008). Enfatiza que la formulación de políticas no ocurre en aislamiento, sino que está influenciada por una variedad de factores que afectan las decisiones de los actores implicados, incluidos el contexto político, social y cultural. Esto sugiere que las decisiones sobre políticas deben ser

adaptables y flexibles, teniendo en cuenta las realidades según el contexto y las necesidades de la población.

Además, Subirats resalta la importancia de la retroalimentación en el proceso de formulación de políticas públicas. Este enfoque integral implica que las lecciones aprendidas de experiencias pasadas deben informar futuras decisiones, promoviendo así un ciclo de mejora continua, donde la cooperación y la participación activa de todos los actores involucrados son fundamentales para abordar problemas colectivos, lo que permite que las políticas públicas sean más efectivas y receptivas a las realidades locales, asegurando que las respuestas a los problemas sean adecuadas y oportunas (Meny y Thoenig, 1992).

El enfoque no se limita solo al acto de legislar, sino que incluye la implementación, evaluación y los ajustes continuos necesarios para asegurar que las decisiones políticas generen un impacto real. Al incluir diferentes perspectivas, se garantiza que las políticas públicas no solo reflejen las demandas de la sociedad, sino que también se adapten mejor a las realidades y necesidades sociales actuales. Esto permite que las soluciones propuestas sean más efectivas y sostenibles a largo plazo (Subirats et al., 2008).

1.1.6 Enfoque de Paul A. Sabatier

Paul A. Sabatier, politólogo estadounidense, define las políticas públicas como un conjunto de decisiones y medidas adoptadas por los gobiernos para enfrentar problemas sociales concretos (Sabatier, 2007). Este enfoque subraya que la efectividad de las políticas no solo depende de las decisiones formales tomadas por el gobierno, sino también de la interacción con diversos actores, como grupos de interés y la sociedad civil. Sabatier enfatiza que las creencias y valores de estos actores son fundamentales en el proceso de

creación y ajuste de políticas, lo que sugiere que la política es un ámbito dinámico donde diversas influencias pueden afectar los resultados.

Este enfoque de un sistema de creencias que describe Sabatier se refiere a cómo las percepciones y valores de los actores influyen en el proceso de formulación de políticas públicas y en la forma en que se abordan los problemas públicos, permitiendo comprender cómo las creencias pueden facilitar como también obstaculizar los cambios en las políticas. En su análisis, Sabatier sostiene que el cambio en las políticas públicas tiende a ser incremental y surge de conflictos y colaboraciones dentro de coaliciones de defensa que promueven intereses específicos en el ámbito político, lo que enriquece el estudio de las políticas públicas al considerar cómo las relaciones entre actores afectan la definición de problemas y la implementación de soluciones.

1.2 Desarrollo Territorial y Sostenibilidad en contextos rurales

Por definición según la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL):

El desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio (CEPAL, s.f).

El desarrollo territorial en el marco del desarrollo del borde costero en Chile es un enfoque integral que busca equilibrar las actividades económicas, sociales y ambientales en las zonas costeras, reconociendo la diversidad de recursos. Este proceso implica una planificación y gestión participativa de los espacios costeros, con un énfasis en la sostenibilidad y el bienestar de las comunidades locales. Según Ceballos-Lascuráin (1996), el desarrollo territorial respectivo al borde costero debe impulsar una visión global que

asegure la sostenibilidad ecológica, la participación activa de las comunidades locales y una gestión responsable de los recursos naturales, buscando lograr un balance entre el progreso económico y la preservación del medio ambiente.

Las políticas públicas desempeñan un papel fundamental en el desarrollo territorial del borde costero, ya que proporcionan un marco y directrices necesarias para gestionar de manera sostenible estas zonas. Estas políticas buscan equilibrar las necesidades económicas de las comunidades locales con la conservación del medio ambiente, garantizando un enfoque colaborativo que involucre a diversos actores, como el Estado, las comunidades y el sector privado. Por ejemplo, el sistema de planificación de Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), que promueve una gobernanza costera alineada con la protección ambiental y la regulación de actividades productivas. Por otro lado, las políticas públicas son esenciales para abordar los desafíos que enfrentan las zonas costeras, como la sobreexplotación de recursos, la contaminación y el cambio climático. Al integrar la perspectiva de las políticas públicas en el desarrollo territorial del borde costero, se puede avanzar hacia un modelo que asegure el bienestar de las comunidades locales.

1.2.1 Principios de la sostenibilidad en áreas rurales

El enfoque territorial del desarrollo rural es un proceso de construcción social de un actor colectivo representativo del territorio, capaz de formular una estrategia a largo plazo y con el poder necesario para implementar un programa de desarrollo. Estudios empíricos sobre dinámicas territoriales han demostrado que los territorios que alcanzan crecimiento económico con inclusión social son aquellos donde se han formado “coaliciones territoriales transformadoras” (Fernández y Asensio, pág. 551, 2014).

Por lo que se deben analizar los principios del desarrollo sostenible específicos en áreas rurales, basados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (Planeta Verdece, s.f.):

- i. Interdependencia: Referente a la relación estrecha entre los sistemas humanos y naturales para la contribución al bienestar del entorno.
- ii. Equidad: Garantiza una distribución justa entre los recursos naturales y las oportunidades para las personas en sus territorios, donde se reconocen derechos básicos como el acceso al agua potable, energía renovable, alimentación o conectividad vial.
- iii. Conservación del medio ambiente: Implica la protección y preservación de los ecosistemas y recursos naturales, concientizando la importancia de la biodiversidad y protección de ecosistemas terrestres y marinos.
- iv. Participación activa: Es necesario y relevante involucrar a la actoría principal territorial, que son los ciudadanos y sociedad civil de los sectores rurales.

1.2.2 La sostenibilidad como clave para zonas rurales

La sostenibilidad en zonas rurales es esencial para enfrentar los desafíos globales como la pobreza extrema y la pérdida de la biodiversidad. El desarrollo sostenible de la mano con el desarrollo rural persigue tres necesidades básicas territoriales, mejorar el bienestar y la formación de las personas que habitan en estas zonas, promover una producción sostenible, y proteger los recursos naturales para asegurar la continuidad de sus servicios ambientales y culturales. Además, se deben reconocer los derechos humanos de las comunidades rurales, históricamente marginados (Vilches et al., 2014).

1.3 Descentralización y participación local

El proceso histórico de la descentralización en Chile cuenta con una larga data desde el retorno de la democracia, en donde ocurren grandes cambios institucionales. Dentro de los primeros atisbos de la descentralización en Chile se destaca la reforma constitucional de 1991 que establece la elección popular de alcaldes para gobiernos locales y la creación del Consejo Regional (Ferreiro et al., 2019).

Más adelante en el gobierno democrático de Michelle Bachelet, se conforma la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional en el año 2014, donde se propone una agenda política y estatal. Una de estas reformas es el fortalecimiento de la institucionalidad pública, en donde como objetivo se persigue entregar el liderazgo al Gobierno Regional en cuanto al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas regionales, siendo el actor central en la concertación de líneas de acción. Otra propuesta a destacar es el fortalecimiento de la participación democrática ciudadana en asuntos de interés público (Ferreiro et al., 2019).

Dos aspectos legales y normativos sobre descentralización y participación local es la aprobación de la Ley N°21.073 que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y la Ley N°21.074 sobre el Fortalecimiento de la Regionalización del País, ambas del año 2018.

1.3.1 Descentralización fiscal, administrativa y política

La descentralización se puede analizar según sus ámbitos político, administrativo y fiscal.

Primeramente, la descentralización política implica la delegación de la autoridad política a los actores subnacionales (generalmente a través de reformas constitucionales o electorales) dado que busca crear o fortalecer espacios de representación política, otorgando poder en la toma de decisiones a niveles del gobierno local. Un ejemplo de esto

es el reemplazo de mecanismos de designación por elecciones populares a nivel subnacional.

Luego la descentralización administrativa hace referencia a la transferencia de las capacidades para formular, implementar y evaluar políticas públicas del gobierno central a los subnacionales. Si esta transferencia viene acompañada de recursos, se denomina descentralización administrativa financiada, mientras que, si no se acompaña de recursos, se habla de descentralización no financiada, lo que puede generar tensiones en los gobiernos subnacionales debido a la falta de recursos.

Finalmente, la descentralización fiscal implica la transferencia de la autoridad presupuestaria al nivel subnacional, permitiendo que los gobiernos locales gestionen sus propios recursos. En su forma más estricta, otorga a las autoridades subnacionales la capacidad de recaudar impuestos y usar los fondos de manera discrecional. De una forma más flexible, se refiere al aumento de los ingresos y la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, por lo que se evalúa en función a la proporción de recursos subnacionales respecto a los nacionales y al volumen de recursos administrados por los gobiernos locales (Ferreiro et al., 2019).

1.3.2 Modelo secuencial de descentralización

Según la socióloga y Doctora en Ciencia Política, Tulia Falletti (2006), la secuencia de la descentralización influye significativamente en el resultado final. La secuencia más efectiva es la política (P) primero, luego la fiscal (F) y en último lugar la administrativa (A), ya que este orden fomenta la creación de alianzas entre los actores subnacionales y genera cambios sustanciales en la distribución de poder. De esta manera cuando se inicia con la descentralización administrativa (A), los intereses nacionales predominan, lo que lleva a cambios superficiales y no a una verdadera autonomía.

El estudio sugiere que la descentralización tiene un carácter reversible si no se fortalecen las autoridades subnacionales, especialmente cuando se inicia con la descentralización administrativa, ya que el gobierno central puede mantener el control y limitar los avances hacia una autonomía real (Falleti, 2006).

Este modelo indica que, en el caso chileno, el inicio del proceso de descentralización tiene predominancia del nivel nacional sobre los subniveles en las políticas descentralizadoras, y los diseños institucionales refuerzan las decisiones tomadas desde el nivel central.

El modelo establece que los niveles nacionales y subnacionales favorecen distintas secuencias de descentralización debido a sus intereses competitivos para mejorar capacidades y competencias en las reformas, por lo que en Chile se observa la secuencia $A>F>P$, la que tiende a ocurrir cuando el proceso es liderado por intereses nacionales. Sin embargo, la secuencia $P>F>A$ es más probable que se presente cuando la iniciativa proviene de los gobiernos locales o regionales, reflejando la dinámica decisional e interactiva entre ambos niveles de gobierno (Navarrete e Higuera, 2013).

Así, la reforma administrativa es la más relevante dentro del proceso. El modelo distingue dos secuencias principales en el proceso descentralizador de las últimas décadas (Navarrete e Higuera, 2013).

- La primera secuencia comienza en el año 1974 y finaliza con el régimen autoritario y el inicio de la democracia; se da prioridad al interés nacional sobre los intereses locales y regionales, y se avanza significativamente en los aspectos administrativos y financieros de la descentralización.
- En la segunda secuencia, que empieza con la creación de los gobiernos regionales y continúa con los esfuerzos por descentralizar las finanzas, se identifican

demandas provenientes de los niveles subnacionales, que podrían considerarse reactivas. Sin embargo, las fuerzas de autorrefuerzo, derivadas principalmente de la estructuración política y la nacionalización de los partidos, terminan por contener estas demandas de manera general (Navarrete e Higuera, 2013).

Esto es efectivo para integrar los micro procesos de la descentralización, lo que permite que el modelo se complemente con otras teorías, como la de la elección racional, que explica la descentralización a partir de estrategias electorales (Escobar-Lemmon, 2003; O'Neill, 2003).

1.3.3 Teorías de la participación local

Lo local permite comprender mejor el papel de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya que involucra tanto la institucionalidad como los mecanismos a través de los cuales se ejerce la participación en estos temas. Esto facilita una aproximación más directa y eficaz a la forma en que los ciudadanos influyen en las decisiones y políticas que afectan en su entorno (Pressacco y Rivera, 2015). Desde el año 2010, en nuestro país existen diferentes instancias para promover e incrementar la participación ciudadana a nivel local a través de proyectos legislativos.

Tabla 1: Proyectos legislativos de participación local

Nombre proyecto	n° Boletín	Origen del proyecto	Fecha
Relativo al carácter vinculante de los plebiscitos comunales.	7014-06	Cámara de Diputados	29/06/2010
Sobre plebiscitos comunales, tratándose de proyectos de generación eléctrica.	7179-06	Senado	07/09/2010
Sobre plebiscito y consultas de carácter comunal.	7308-06	Senado	10/11/2010
Modifica Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para facilitar la realización de plebiscitos comunales.	7313-06	Cámara de Diputados	16/11/2010
Modifica ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de ampliar la participación ciudadana en los plebiscitos comunales.	7323-06	Cámara de Diputados	30/11/2010
Establece presupuestos participativos comunales.	7608-06	Cámara de Diputados	21/04/2011
Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de fortalecer las funciones y representatividad de las Juntas de Vecinos y de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos.	8699-06	Cámara de Diputados	26/11/2012
Establece la elección directa en votación universal del Presidente del Consejo Regional, le otorga iniciativa de ley en materias de tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local y fija regla para proceder a su reemplazo en caso de vacancia del cargo.	9108-06	Senado	09/11/2013

Fuente: Pressacco, C. y Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 20(1), 9-33. http://scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100001

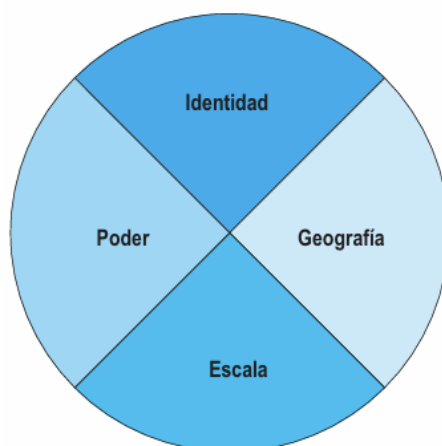
1.3.4 Teoría de Joan Subirats

Joan Subirats define que lo “local” es una esfera concreta de poder vinculada con otras esferas o niveles de poder ya sea regional, estatal y supraestatal. Está relacionado con la “identidad, con pertenencia, con conexión, con un sentido compartido de una historia vivida de manera conjunta. La identidad local puede ser una construcción política, organizada en torno a conceptos como ellos y nosotros” (Subirats, 2009, pág. 41).

Por lo tanto, para Subirats es fundamental que cuando se hace referencia a la descentralización y participación local, teóricamente se aborden políticas que se ajusten y

tengan una preocupación creciente sobre los cambios sociales. Se debe fortalecer la política local con actuaciones territoriales de medio ambiente y sostenibilidad en áreas rurales, brindando espacios de gobernanza y legitimación de las autoridades locales y la participación activa en estos territorios.

Ilustración 1: Elementos de lo local



Fuente: Subirats (2009), pág. 41. *Gobiernos locales e implicación ciudadana*. FUHEM: Papeles n°106.

https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/106/Gobiernos_locales_implicacion_ciudadana_J.SUBIRATS.pdf

1.4 Método de escalamiento y herramientas de innovación

El escalamiento de un programa piloto a una política nacional permite convertir proyectos locales en estrategias de impacto amplio. Este proceso extiende los beneficios de programas específicos a una población mayor, promoviendo la eficiencia y uniformidad en las políticas públicas al adaptarlas a diferentes contextos regionales.

En las políticas públicas, el escalamiento facilita la consolidación de programas piloto hacia políticas sostenibles, optimizando recursos y garantizando que las buenas prácticas

se mantengan a largo plazo, fomentando la cohesión territorial y el bienestar nacional (Subirats et al., 2008; Dye, 2008; Lahera, 2008).

1.4.1 Definición de escalamiento

El escalamiento de proyectos, entendido como *scaling up*, es llevar políticas públicas exitosas a nuevos territorios o poblaciones. Cooley y Linn definen el escalamiento como la expansión y adaptación de políticas, programas o proyectos efectivos para llegar a más personas en distintos contextos geográficos y temporales (Juárez et al., 2017).

Esta definición se relaciona estrechamente con la noción de innovación dado que, para lograr un escalamiento exitoso de una política, es fundamental innovar en los procesos y adaptarlos a las particularidades de cada contexto. En este sentido, se trata de ampliar el impacto de innovaciones previamente probadas en proyectos piloto, con el fin de beneficiar a un mayor número de personas y promover el desarrollo de políticas sostenibles. La participación activa de los actores locales y regionales es esencial en el proceso de escalamiento para alcanzar el éxito (Juárez et al., 2017).

Por otro lado, el concepto de escalamiento territorial puede interpretarse como la reutilización de los “aprendizajes” y conocimientos organizacionales, científicos y tecnológicos que se han generado o aplicado en un territorio, los cuales pueden ser readaptados en otros lugares en el ámbito político, reconociendo que cada localidad tiene sus propias dinámicas de aprendizaje y produce distintos sistemas sociales (Juárez et al., 2017).

1.4.2 Fundamentos del escalamiento en Chile

La innovación juega un papel fundamental en las políticas públicas contemporáneas, ya que permite a los gobiernos responder de manera más eficaz a las necesidades cambiantes y a las crecientes expectativas ciudadanas. Según Ramírez-Alujas, fomentar una cultura de innovación en el sector público es crucial para abordar los fallos en las políticas públicas, destacando cómo la creatividad y la adaptación son esenciales para resolver problemas complejos. En este contexto, la innovación no solo es un factor que impulsa mejoras, sino que también facilita la implementación y escalamiento de políticas efectivas (Ramírez-Alujas, 2012).

Windrum y Koch señalan que la innovación puede presentarse en varios aspectos dentro de las políticas públicas, incluyendo mejoras en la prestación de servicios, estructuras organizacionales, visiones conceptuales, en las políticas mismas y en las interacciones sistémicas. Es decir, la innovación no solo impacta en los resultados finales (los productos o servicios), sino también en cómo estos se conciben y distribuyen. Hartley complementa esta idea al destacar que las dimensiones de la innovación abarcan productos, servicios, procesos, usuarios, objetivos estratégicos, acuerdos de gobernanza y hasta la retórica utilizada para comunicar las políticas (Windrum y Koch, 2008; Hartley, 2005).

1.4.3 Principios del escalamiento

Cooley y Linn en su obra *Taking Innovations to Scale: Methods, Applications and Lessons* del año 2014, proponen un marco práctico para ampliar innovaciones exitosas, particularmente en materias de desarrollo social y políticas públicas, las cuales pueden ampliarse y adaptarse para lograr maximizar el impacto. Este marco permite aplicar métodos de escalamiento donde proyectos efectivos en pequeña escala pueden ser

expandidos de manera exitosa y sostenible, maximizando el alcance sin perder su eficiencia.

El escalamiento se define como la expansión de proyectos piloto para impactar más personas o regiones, clasificándose en horizontal (*replicación* en nuevos territorios) y vertical (influencia en políticas públicas). Los principios del escalamiento planteados por Cooley y Linn se basan en:

- Adaptabilidad local: Se subraya la importancia en la adaptación de innovaciones en contextos locales y para que el escalamiento sea exitoso se deben respetar las particularidades culturales, económicas y sociales.
- Sostenibilidad financiera y de recursos: Para aplicar el escalamiento, se requiere una innovación de recursos financieros y humanos en un largo plazo, por lo tanto, Cooley y Linn enfatizan en la necesidad de planificar la sostenibilidad, tanto mediante financiamiento continuo, apoyo del gobierno o la integración en estructuras locales.

Sin embargo, hay que tener en consideración que también hay factores críticos para determinar el éxito del escalamiento. Dentro de ellos está el liderazgo y compromiso político, dado que las innovaciones escaladas requieren un fuerte respaldo institucional y el compromiso de las autoridades para ser exitoso, y a su vez, el liderazgo político permite superar barreras regulatorias y facilitar el acceso a recursos.

Cuando se expande un programa y a medida que se escala, la innovación no permanece estática, es por eso que la innovación continua como factor, permite que las intervenciones deben evolucionar para responder a nuevos desafíos y mejorar su impacto.

1.4.4 Metodologías de replicación de proyectos piloto

El escalamiento de programas hacia políticas públicas nacionales en Chile actúa como un mecanismo de innovación al transformar proyectos piloto en estrategias de impacto extendido. Esta herramienta permite que prácticas locales exitosas se adapten y expandan para beneficiar a una mayor cantidad de personas, logrando así una aplicación más eficiente y coherente de políticas en diversas regiones del país (Cooley y Linn, 2014).

Además, facilita la continuidad y sostenibilidad de estas intervenciones al consolidar un marco institucional adecuado y promover la colaboración entre actores locales y nacionales, lo cual es clave para enfrentar desafíos complejos en un país con variada geografía y diversidad cultural.

Para replicar proyectos piloto mediante la herramienta del escalamiento, hay diferentes caminos:

- I. **Evaluación y Planificación:** Es crucial evaluar si la innovación cumple con los objetivos planteados inicialmente y su impacto está comprobado antes de escalar. Por lo tanto, la planificación estratégica debe contener sus objetivos claros, los recursos asignados y un cronograma.
- II. **Gestión de Riesgos:** Cuando se escala un programa implica riesgos de pérdida en la calidad y la eficacia. Los autores proponen estrategias para mitigar estos riesgos, como pruebas piloto adicionales, evaluaciones continuas y ajustes dinámicos en los procesos de expansión.
- III. **Participación de actorías locales:** Es necesario involucrar a los líderes comunitarios, organizaciones locales y beneficiarios finales en el proceso de escalamiento, dado que aumenta la probabilidad y aceptación del éxito. La colaboración local asegura que las innovaciones sean adaptadas a las necesidades reales de la sociedad civil.

Para aplicar estas metodologías dentro de estudios de caso, los autores Cooley y Linn, incluyen diferentes estudios sectoriales en distintos países para reflejar cómo estos principios y metodologías de escalamiento pueden aplicarse en contextos reales (como en salud y educación).

Por lo tanto, se demuestra la adaptación en contextos específicos para medir resultados y asegurar la sostenibilidad a largo plazo. Cabe hacer hincapié en que el éxito del escalamiento no depende solo del diseño de innovación, sino de la capacidad de adaptarse y ajustarse a las condiciones locales (Cooley y Linn, 2014).

1.5 Enfoques de innovación en el sector público

Según el Manual de Oslo de 2005, la innovación se define como “un producto o proceso nuevo o mejorado disponible para los usuarios implementado por una unidad” (OCDE, 2018, pág. 56).

Para la OCDE, las áreas rurales se tipifican como zonas de baja innovación. Una noción más amplia de innovación en regiones rurales debe incluir innovaciones en productos, procesos, servicios públicos y sociales. Al hacerlo, los recursos destinados a la innovación pueden (re)orientarse hacia tipos de innovaciones relevantes que mejoren el bienestar y la productividad en estas áreas (OCDE, 2022).

Es necesario reducir las barreras de la innovación rural y priorizar el acceso limitado a condiciones básicas para ello y una buena calidad de vida, por lo que superar estos obstáculos implica abordar desafíos específicos del lugar, como la capacidad gubernamental y regulaciones, promoviendo incentivos locales. La innovación rural y también social, puede llenar vacíos en servicios públicos (OCDE, 2022).

Estos enfoques destacan que la innovación en las políticas públicas abarca desde cambios en los servicios hasta la estructura organizacional, tanto como la manera de comunicar y ejecutar políticas.

1.5.1 Necesidad de modernizar y descentralizar las caletas artesanales mediante la innovación

Actualmente persiste la necesidad de modernizar y descentralizar Chile, dado a la afirmación que “La innovación es sinónimo de cambio, y que ello es constitutivo del espíritu de la época que vivimos” (Ramírez-Alujas, 2011, pág. 3) y que, si bien la innovación es arriesgada, no innovar implica un riesgo mayor.

Esta necesidad radica en que las caletas del borde costero en nuestro país, tengan un incremento no solo en la sostenibilidad y cuidado medioambiental marino de la pesca artesanal, sino también en el mejoramiento de “la seguridad social y económica de las comunidades costeras” (Fundación Chile, 2024).

A su vez, otro objetivo de esta innovación es apoyar a los pescadores artesanales alrededor de Chile mediante una red nacional de colaboración, entregando visiones de innovación sobre empoderamiento comunitario costero.

La relevancia de innovar en las caletas artesanales según el Estudio “Caletas Sustentables, Apoyando La Pesca Chilena” de Fundación Chile durante 2024, es que no solo hay una problemática ambiental que afecta en ellas, con más del 50% de pesquerías colapsadas o en estado de sobreexplotación, sino que hay niveles altos de vulnerabilidad social, específicamente del 76% de vulnerabilidad que se sitúan en estas zonas rurales, reflejando niveles de pobreza y precariedad (Fundación Chile, 2024).

1.5.2 Implicancias de la innovación en la prestación de servicios y métodos de implementación

Álvaro Ramírez-Alujas, en su artículo *Sobre la Aplicación y Desarrollo del Concepto de Innovación en el Sector Público* del año 2011, sostiene que “la innovación en el sector público significa que las nuevas ideas funcionen para la creación de valor público” (Ramírez-Alujas, 2011, pág. 16).

La innovación engloba tres grandes materias según *Innovation in the public sector* de Geoff Mulgan y David Albury del año 2003, que son a) La de procesos; b) La de productos y/o servicios; y c) La de estrategia y/o política (Mulgan y Albury, 2003).

Esta teoría destaca la importancia de la creación y aplicación de nuevas ideas para mejorar los bienes y servicios, como las políticas del sector público. Para esto se identifican barreras comunes a la innovación, como la aversión al riesgo y falta de incentivos, sugiriendo estrategias de liderazgo, fomentando una cultura de experimentación y colaboración entre actores públicos y privados para superarlos. Además, enfatizan la necesidad de medir el impacto para garantizar que las innovaciones sean sostenibles y efectivas.

En Chile y específicamente en las caletas artesanales, esta innovación se ve reflejada a través del levantamiento de iniciativas de inversión (como el PIRDT o PROPIR) para la construcción o remodelación de infraestructura portuaria, otorgando bienes y servicios como la potabilización del agua o conectividad vial en caletas, programas específicos de zonas rurales y el planteamiento en la Estrategia de Desarrollo Regional de cada región del país.

1.6 El borde costero y su enfoque en la pesca artesanal

El concepto de Borde Costero se define en la Política Nacional de Uso del Borde Costero de 1994, que identifica esta área como una franja del territorio que abarca los terrenos fiscales de playa ubicados en el litoral, además de bahías, golfos, estrechos, canales interiores y el mar territorial de Chile (Diario Sustentable, 2022).

Se hace hincapié en que las problemáticas del sector artesanal en la región de Atacama respecto al borde costero que son estudiadas y que se detallan a continuación, fueron levantadas en un taller regional realizado para el proyecto *“Estudio para la determinación de una propuesta de Política Pública de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal”* de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), desde diálogos que reflejen una visión sectorial tanto de profesionales de la pesca artesanal como de la participación local ciudadana.

1.6.1 Problemáticas en el sector de pesca artesanal

Hay distintos desafíos como la baja capacidad técnica para el desarrollo del borde costero y pesca artesanal, donde se observa tanto la falta de herramientas técnicas como de métodos de trabajo en el uso de la información (técnica/comercial) y conocimientos sectoriales, por lo tanto, las competencias y capacidades de la pesca artesanal presentan un déficit. A su vez, la falta de redes de apoyo y seguimiento a los proyectos sectoriales, implican una pérdida de oportunidades para los pescadores artesanales.

En materias medioambientales, los problemas radican en que los recursos existentes están en un mal estado de conservación a consecuencia de la sobreexplotación de recursos hidrobiológicos, y a su vez, hay una contaminación ambiental por acción de empresas sin expertos suficientemente capacitados para operar en el borde costero.

A nivel normativo/administrativo, se presenta una gran dificultad en la concesión a terrenos que ocupan las caletas alrededor del país, pues la mantención y acceso con fines productivos se hace compleja dado los altos costos para acceder a permisos o arriendos.

Por otro lado, respecto a las organizaciones de la pesca artesanal tanto sindicatos como el apoyo de agentes públicos/privados, presentan un bajo nivel de representatividad y legitimidad. Indirectamente se genera una pérdida de la identidad dentro de las comunidades en labor de la pesca artesanal, pues es difícil renovar mano de obra (la cual va decreciendo) y termina afectando en los ingresos de los pescadores artesanales y sus familias. Se presentan algunos casos en donde la autoridad marítima aplica parámetros para obtener permisos y regularizar las actividades productivas, pero la exigencia de algunos estudios y aprendizajes, muchas veces no se cumplen por parte de los pescadores artesanales inscritos.

Una de las problemáticas que se trata de forma directa en el Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama (en adelante “PATM de Atacama”) son los conflictos que trae la ruralidad en la pesca artesanal, la cual tiene un impacto significativo en la subsistencia de las comunidades que dependen de esta actividad económica, a nivel de infraestructura y en la capacidad de comercialización.

Por un lado, en las zonas rurales donde operan los pescadores artesanales, hay una falta de infraestructura portuaria necesaria respecto a instalaciones para almacenar y vender los productos que se extraen, como también infraestructura para poder cubrir la necesidades básicas y fisiológicas de los pescadores, ya sea con el acceso a baño o instalaciones para consumir alimentos, pero por otro lado y complementario a esto, la falta de servicios básicos limita las actividades de la pesca artesanal pues no se cuenta con agua potable, electricidad, internet, conectividad vial a caminos para poder acceder a las caletas

y redes de comunicación. La falta de infraestructura y tecnología genera también vulnerabilidad frente a diversos eventos climáticos, en donde las lluvias o marejadas pueden dañar las embarcaciones y afectar tanto la comercialización como la extracción de recursos hidrobiológicos, perdiendo la capacidad de comercializar en el mercado dada la dificultad para acceder a un mercado justo y obtener precios equivalentes a los productos.

Finalmente, estas problemáticas tienen en común la falta de capacidad para tomar decisiones y regular recursos destinados al desarrollo del borde costero, donde en ocasiones, institucionalmente se carece de capacidad resolutive en mesas de coordinación y de trabajo, en donde los funcionarios y profesionales públicos no cuentan con las competencias sectoriales o con el respaldo necesario para operar efectivamente las soluciones planteadas por las mesas (SUBPESCA, 2024).

1.6.2 *Desafíos en las caletas artesanales*

Chile, caracterizado por su diversidad geográfica y socioeconómica, enfrenta desafíos importantes para alcanzar un desarrollo equilibrado en sus territorios. Es fundamental que los organismos estatales encargados de promover el bienestar de las comunidades estén bien coordinados y comprendan a fondo la realidad local, incluidas sus necesidades y tradiciones. Sin embargo, la falta de coordinación efectiva entre estos organismos puede dificultar la implementación de políticas y proyectos de desarrollo que sean coherentes y eficaces en las caletas artesanales para Chile (CEP, s.f).

Implementar un desarrollo equilibrado de las diversas actividades productivas en el borde costero es un proceso complejo que requiere alinear los intereses a nivel regional, local y sectorial. En este contexto, el Gobierno Regional de Atacama ha desarrollado varios instrumentos de planificación y desarrollo para abordar este desafío. Estos instrumentos

coinciden en la necesidad de promover el desarrollo del borde costero, donde las caletas pesqueras artesanales representan una valiosa oportunidad de desarrollo, al interactuar en los ámbitos económico, social y cultural, vinculando actividades propias de la pesca artesanal y otras relacionadas (Gobierno Regional de Atacama, s.f.).

1.7 Fundamentos del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama

Las caletas artesanales de la Región de Atacama se encuentran en un estado de aislamiento significativo, ubicándose mayormente en áreas rurales, lo que representa el 77% del territorio (Datos entregados por SERNAPESCA, 2024). El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de los pescadores artesanales y sus familias a través de la implementación de políticas y herramientas de inversión. Con el Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM), se busca proporcionar servicios básicos y habilitantes para fomentar el desarrollo en el borde costero, así como en la pesca artesanal y la acuicultura a pequeña escala (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, s.f.).

Este programa promueve la descentralización en el marco de la pesca artesanal y de una nueva política pesquera que abarca un aspecto socioeconómico y que fomenta el desarrollo productivo en áreas rurales y en situación de rezago, todo ello dentro de un marco de sostenibilidad medioambiental.

La Guía Metodológica para la formulación de programas de inversión de asistencia técnica a municipios define un programa como "un conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo o atender una necesidad que la afecte" (SNI, 2017, pág. 3).

Solo aquellos programas que presenten un diseño detallado de las actividades y que identifiquen los recursos necesarios, podrán pasar directamente de la etapa de perfil a la etapa de ejecución (SNI, 2017).

1.7.1 Programas realizados en la Región de Atacama

El Gobierno Regional de Atacama, en función de sus atribuciones, ha levantado las políticas, planes, programas de desarrollo y presupuesto regional, ajustándose a los planes nacionales, y teniendo en cuenta las demandas de la comunidad local. A la fecha el Gobierno Regional de Atacama cuenta con los siguientes instrumentos:

- Estrategia Regional de Desarrollo de Atacama 2023-2033.
- Política Regional de Capital Humano para el Desarrollo Social y Productivo de Atacama.
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT).
- Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI).
- Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR).
- Zonificación y Uso del Borde Costero de la Región de Atacama.
- Sistema de Información Territorial de Atacama.
- Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT).
- Plan Freirina Sustentable: Programa Especial de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas Territorio Comuna de Freirina 2021 – 2029.
- Experiencia Piloto Regional de Desarrollo Rural, Región de Atacama 2021.

El desarrollo territorial es un concepto complejo que abarca la planificación, gestión y uso de los recursos en un territorio para promover un crecimiento equilibrado y sostenible. En este sentido, los diferentes instrumentos levantados por el Gobierno Regional de

Atacama comparten una serie de desafíos que pueden obstaculizar su éxito, así como oportunidades que pueden ser aprovechadas para impulsar un desarrollo más armonioso y eficiente.

Comentarios del Marco Teórico

El marco teórico de esta tesis se centra en los enfoques y contextos de las políticas públicas, particularmente en el ámbito de la pesca artesanal y el desarrollo territorial en la región de Atacama. En primer lugar, se destacan diferentes enfoques de políticas públicas, con énfasis en las perspectivas de autores como Dye, Parsons, Lahera, Subirats, Sabatier, Villanueva y Aguilar, los que abordan la relación entre el gobierno y la sociedad, la toma de decisiones y la implementación de políticas a través de la acción pública e incorporación de la participación ciudadana.

La definición política pública se refiere a un conjunto de decisiones y acciones interrelacionadas que buscan resolver problemas públicos de manera colectiva y democrática. Según Villanueva y Lahera, estas decisiones se orientan hacia el logro de objetivos acordados, dentro de marcos normativos y operacionales, involucrando tanto a actores estatales como no estatales. Sabatier destaca el papel de las creencias y los actores en la formulación de políticas, mientras que Subirats se enfoca en la participación activa de la ciudadanía en la política pública, buscando la incorporación de una dimensión democrática en la gestión pública.

En cuanto a la pesca artesanal y su contexto territorial en la región de Atacama, existen dificultades en la coordinación entre diferentes actores públicos y privados, lo que complica la implementación de políticas de desarrollo sostenibles y equitativas. La intervención de programas como el PATM busca mejorar la calidad de vida de los pescadores, promoviendo la descentralización, la capacitación técnica y el fortalecimiento de capacidades organizacionales, así como el acceso a servicios básicos y una infraestructura adecuada.

El Gobierno Regional de Atacama ha formulado instrumentos como la Estrategia Regional de Desarrollo 2023-2033, PIRDT y la Zonificación y Uso del Borde Costero, con el fin de promover un desarrollo equilibrado y sostenible en las comunidades costeras. Estos instrumentos se centran en la importancia de las caletas pesqueras artesanales como espacios de desarrollo económico, social y cultural, pero enfrentan desafíos relacionados con la falta de infraestructura adecuada, la insuficiente capacidad resolutive en mesas de coordinación y las barreras normativas para el acceso a permisos y recursos.

2. Marco Referencial

2.1 Marco legal y normativo

La relación entre el marco legal y las políticas públicas es esencial para asegurar que las decisiones gubernamentales se basen en principios de justicia social y sostenibilidad ambiental. Un marco legal no solo ofrece claridad y orientación en el diseño de las políticas públicas, sino que también establece mecanismos de rendición de cuentas y fomenta la participación ciudadana, elementos clave para el éxito de una iniciativa.

En este contexto, esta investigación se centrará en un marco legal vigente en Chile sobre la implementación de políticas públicas, con el propósito de identificar oportunidades y retos para el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida de las comunidades locales.

Para llevar a cabo el Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) se necesita de un apoyo estatal firme, específicamente de la transferencia de presupuesto por el Gobierno Regional y se fundamenta a través de la Ley de Presupuestos. Sin embargo, es necesario conocer las normativas posteriores a este último paso que lleva a cabo el programa en las caletas de Chile, que son aquellas que rigen el uso del borde costero y la institucionalización afín.

Decreto Fuerza Ley N.º 5, de 1983

El DFL 5, se encuentra vigente respecto a las atribuciones del Ministerio de Economía sobre materias del sector pesquero artesanal.

Ley N.º 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura (Incorpora Modificación Ley N.º 21.651)

La Ley General de Pesca y Acuicultura define a la pesca artesanal como “una actividad extractiva actividad realizada por personas naturales que, en forma personal, directa y habitual, trabajan como pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, con o sin el empleo de una embarcación artesanal” (BCN, s.f.).

Decreto Ley N.º 1.626, de 1976 que crea la Subsecretaría de Pesca.

La Ley N.º 20.597 modifica nombre de la institución a Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y crea la División de Acuicultura y los Consejos Zonales de Pesca en la Constitución. Se encuentra vigente respecto a las atribuciones del Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, que es la actoría principal del PATM Atacama, a través de la creación de proyectos, planes y programas.

Ley Orgánica Constitucional N.º 18.695 sobre Municipalidades, de 1988 y sus modificaciones

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N.º 18.695) establece que las municipalidades en Chile son entidades autónomas con personalidad jurídica propia, encargadas de la administración local de las comunas.

Estas instituciones son responsables de gestionar los servicios públicos locales y de promover el bienestar de la comunidad, supervisando áreas como la planificación urbana y el medio ambiente. Las municipalidades pasan a ser actorías para la creación del PATM Atacama, a través de la conformación de talleres y mesas de trabajo.

Ley de Presupuestos, Dirección de Presupuestos (DIPRES)

El Gobierno Regional de Atacama, cuenta con las competencias legales necesarias para abordar el Programa, establecidas y especificadas en la Ley de Presupuestos del Año 2024, Glosa 03 - Subtítulo 24, que regula el financiamiento de gobiernos regionales y programas de inversión.

El PATM de Atacama intenta proporcionar asistencia técnica a los municipios a través del Gobierno Regional (en adelante GORE) con el objetivo de acelerar la cartera sobre iniciativas de inversión del sector pesquero artesanal y el borde costero.

Decreto Supremo 240 de 1998 y sus modificaciones, Ministerio de Defensa Nacional

En su nómina, fija de manera oficial las Caletas de Pesca Artesanal que hay en Chile, dentro de las cuales 22 caletas artesanales están establecidas en la Región de Atacama.

Política Nacional sobre el Uso del Borde Costero de la República (PNUBC), de 1994

Define al borde costero del litoral como una parte del territorio que “comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentren sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.).

Por lo tanto, la importancia de este espacio radica en que el borde costero constituye “la continuidad natural y el vínculo de integración de partes sustantivas del territorio nacional, como son el terrestre y el oceánico” (Pinilla, 2012, pág. 96). El borde costero

ofrece diversas posibilidades de uso, por lo que resulta esencial determinar la manera más adecuada de gestionarlo para garantizar un aprovechamiento óptimo de los recursos que este entorno proporciona (Pinilla, 2012).

Ley N° 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del país, de 2018 y la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración regional y sus modificaciones, de 2018

La Ley N.° 21.074, promulgada para fortalecer la regionalización del país, marcó un avance trascendental en el proceso de descentralización a nivel nacional. Esta ley introdujo modificaciones importantes a la Ley N.° 19.175 Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional, con el objetivo de consolidar la descentralización subregional.

Entre sus principales modificaciones, se otorgan nuevas competencias a los gobiernos regionales para mejorar sus funciones y atribuciones, además de implementar regulaciones que buscan optimizar la coordinación y conexión entre los distintos niveles de la administración estatal. Este nuevo marco plantea significativos retos para las regiones y sus comunidades.

En el ámbito social, un logro destacado fue la presentación en 2018 de la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, establecida a través del Decreto N.° 975 del Ministerio del Interior. Su objetivo principal es garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas, especialmente en aquellas zonas rurales donde se identifiquen complejidades territoriales a lo largo de las regiones en Chile (BCN, s.f.).

Discusión sobre los desafíos normativos para escalar el PATM a nivel nacional

El borde costero de Chile, definido como una franja territorial con múltiples posibilidades de uso, es un espacio estratégico para el desarrollo sostenible de las comunidades locales y del país en general. Sin embargo, su aprovechamiento está condicionado por un marco normativo complejo que, si bien establece parámetros claros para su administración, presenta desafíos significativos para la implementación de programas como el Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) a nivel nacional.

La adaptación de estas normativas al escalamiento del PATM exige un marco legal flexible y articulado que facilite la implementación efectiva en diversas regiones. Actualmente, el marco normativo chileno incluye leyes y decretos como el DFL N.º 5 de 1983, la Ley General de Pesca y Acuicultura, y el Decreto Supremo 240 de 1998, los cuales regulan aspectos específicos del sector pesquero y del uso del borde costero, que si bien estas normativas otorgan un base legal sólida, su rigidez puede obstaculizar la replicabilidad del programa en contextos territoriales diversos.

Un primer desafío radica en las diferencias regionales en las capacidades institucionales y en los recursos disponibles. Por ejemplo, la Ley N.º 18.695 sobre Municipalidades reconoce la autonomía de estas entidades para gestionar servicios locales, pero no siempre se dispone de capacidades técnicas o recursos humanos especializados para implementar programas complejos como el PATM. La inclusión de talleres y mesas de trabajo en el diseño del PATM es un paso positivo, pero requiere de un marco normativo que promueva la capacitación continua y la transferencia de conocimientos.

Otro aspecto crítico es la necesidad de articular la Ley de Presupuestos con la normativa específica del borde costero. La Ley de Presupuestos, a través del Gobierno Regional (GORE), provee financiamiento para el PATM, pero su implementación está sujeta

a la interacción con normativas como el Decreto Supremo 240 y la Política Nacional sobre el Uso del Borde Costero de la República (PNUBC), y este último enfatiza el rol del borde costero como un espacio de integración territorial y económica, pero su gestión requiere una coordinación intersectorial que actualmente enfrenta barreras burocráticas y jurisdiccionales.

Por lo tanto, un marco normativo flexible es esencial para superar estos desafíos dado que esta flexibilidad permite ajustes regionales basados en las características específicas de cada territorio, fomentando la participación de actores locales y el alineamiento de objetivos entre distintos niveles de gobierno. Además, se requiere una actualización del marco legal vigente que incorpore principios de sostenibilidad y enfoque territorial, asegurando que el escalamiento del PATM responda a las necesidades y potencialidades locales, sin comprometer los recursos del borde costero.

Finalmente, la implementación exitosa del PATM como una política pública nacional depende de la capacidad para integrar normativas sectoriales bajo un marco más amplio que facilite la innovación, garantice la sostenibilidad de los recursos y promueva la cohesión territorial. Este proceso no solo fortalece las políticas públicas relacionadas con el sector pesquero artesanal, sino que también contribuye al desarrollo equilibrado de las comunidades costeras en Chile.

2.2 Marco Institucional

El marco institucional es esencial para la formulación y ejecución de políticas públicas, ya que regula la interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones. En Chile, este marco busca fomentar el desarrollo sostenible, especialmente en la región de Atacama, identificando oportunidades y desafíos.

Al examinar la colaboración entre el Estado y la sociedad civil, se pretende comprender cómo estas interacciones pueden promover un desarrollo territorial más equitativo y sostenible, ofreciendo recomendaciones para mejorar la efectividad de las políticas y beneficiar a las comunidades locales.

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA)

Perteneciente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la SUBPESCA se encarga de la regulación y administración de la pesca y la acuicultura mediante planes, programas, políticas, normas y medidas de manejo basadas en el principio de precaución y un enfoque ecosistémico, fundamentado en información científica. Para esto se recurre a la transparencia, promoviendo el desarrollo sostenible y fomentando la equidad y la participación inclusiva del sector pesquero y acuícola.

En el organigrama de la Subsecretaría, específicamente en la División de Desarrollo Pesquero, se encuentra el Departamento de Pesca Artesanal desde donde se origina al Programa de Asistencia Técnica a Municipios en la Región de Atacama como proyecto inicial (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, s.f.).

El Departamento de Pesca Artesanal, el cual es una de las actorías más relevantes para la formulación del PATM, lleva a cabo desde el levantamiento de datos territoriales,

talleres ciudadanos y manejo de datos sectoriales, hasta programas y políticas respectivas de la pesca artesanal.

Gobierno Regional de Atacama (GORE Atacama)

El Gobierno Regional de Atacama en base a las atribuciones de la Glosa 03, es el actor principal siendo la contraparte técnica para la implementación del Programa. Dentro de su estructura organizacional, se encuentra la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE).

En el marco del PATM Atacama sobre el borde costero, el Gobierno Regional se convierte en un actor mediante la DIPLADE, pues dentro de sus atribuciones es responsable del diseño y propuesta de estrategias, políticas, planes y proyectos que promuevan el desarrollo equilibrado de la región, como la Estrategia Regional de Desarrollo o ERD y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial o PROT (Gobierno Regional de Atacama, s.f.). A su vez, analiza la admisibilidad de las propuestas de inversión presentadas al proceso de Presupuesto de Inversión Pública y, en algunos casos, realiza evaluaciones técnicas de las iniciativas postuladas al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Municipios en función al programa

Para llevar a cabo este programa sobre el desarrollo del borde costero en la Región de Atacama, fue necesario contar con la participación y coordinación tanto institucional como territorial de diferentes municipios de la región, dentro de las cuales se incluyen y se abordan las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina.

Las municipalidades como actorías del PATM de Atacama, crean mesas de trabajo una vez que el programa entra en rigor por parte de SUBPESCA y el GORE, por ejemplo,

a través de diferentes capacitaciones y talleres en materias sectoriales de la pesca artesanal.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)

La SUBDERE perteneciente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tiene la facultad y objetivo de desarrollar políticas públicas que buscan fortalecer las competencias administrativas, económicas y políticas de los gobiernos regionales y municipios, fortaleciendo las capacidades técnicas e institucionales y el desarrollo del capital humano.

La administración de fondos de inversión y la transferencia gradual de programas sectoriales buscan mejorar la efectividad de las políticas públicas y su impacto en la calidad de vida a nivel regional y municipal, específicamente en el PATM de Atacama, esta gestión estuvo a cargo de la Unidad Intersectorial de la Subsecretaría.

3. Marco Metodológico

Para el planteamiento del problema se utiliza una herramienta de investigación llamada Árbol de Problemas, que según Martínez y Fernández se define como “una técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican” (Martínez y Fernández, 2008, pág. 2).

En su estructura es necesario definir un problema central, analizando las causas y efectos del problema en particular.

3.1 Planteamiento del problema

Necesidad de identificar estrategias sobre un método de escalamiento para que el programa piloto “Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama” se puede implementar como una política nacional.

El piloto permite entender las barreras y oportunidades en la implementación de una política nacional, por lo que se requiere analizar la relevancia del programa escogido a nivel regional a través de una metodología de escalamiento, donde se describa la necesidad de implementar pilotos dentro de la aplicación de Políticas Públicas de pesca artesanal a nivel nacional.

Causas del problema

- Ausencia de un método de scaling up para programas piloto específicos de pesca artesanal.

- Ausencia de una política nacional consolidada de apoyo a la pesca artesanal sobre las ERD, para el incremento en la calidad de vida de las comunidades locales costeras.
- Necesidad de fortalecer las capacidades municipales: Muchos municipios carecen de los recursos técnicos, sectoriales y humanos para desarrollar estos programas de manera eficaz, lo cual afecta su replicabilidad a nivel nacional dada también la ausencia de la metodología.

Efectos del problema

- Oportunidad de pérdida de una política nacional sobre asistencia técnica a municipios para la pesca artesanal: La falta de un método de escalamiento refleja esta pérdida para crear una política nacional sobre pesca artesanal y avanzar en los objetivos de descentralización y gobernanza efectiva, con una mirada desde las regiones.
- Desigualdad en el desarrollo territorial basadas en la ERD: La falta de escalamiento y el enfoque limitado en áreas específicas perpetúan las desigualdades en las regiones costeras sin un política pública de base sectorial pesquera artesanal, afectando la cohesión territorial.
- Dificultad para implementar programas de modernización en la pesca artesanal en los municipios: Sin una expansión nacional, las prácticas artesanales sostenibles y la modernización quedan rezagadas, lo que puede influir negativamente en la economía local y la sostenibilidad ambiental dado que las municipalidades no cuentan con las herramientas y capacidades sectoriales para sobrellevarlo.

3.2 Justificación del problema

¿Por qué es importante implementar este programa como política nacional?

La relevancia del PATM de Atacama es transversal, dado que por un lado se beneficia la economía local de las caletas artesanales como también se protege el patrimonio natural marino que se tiene en nuestras regiones a lo largo de Chile y, por otro lado, se solucionan problemas sectoriales que afectan directamente el diario vivir de los pescadores artesanales y sus familias.

3.3 Objetivo general

Desarrollar un análisis del Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) para el desarrollo de Caletas Artesanales y sus resultados en la Región de Atacama, particularmente en los municipios de las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina, con la finalidad de identificar estrategias de escalamiento para su conversión en un programa de alcance nacional.

3.4 Objetivos específicos

- Describir el pilotaje del Programa de Asistencia Técnica a Municipios (PATM) de la Región de Atacama.
- Definir los enfoques de las Políticas Públicas en el contexto del PATM en Chile.
- Identificar los componentes principales un método de escalamiento de un programa a una política nacional respecto a las caletas de la Región de Atacama en el área de pesca artesanal.

- Identificar las áreas de mejora del programa y aprendizajes en su implementación para fortalecer la modernización y descentralización del Estado.

3.5 Diseño de la investigación

Se requiere estudiar si es posible aplicar una política pública desde un programa regional, esto a través del método de escalamiento con objeto de analizar su factibilidad para convertirse en una política pública nacional, con enfoque en la descentralización regional y modernización del Estado.

Tipo de enfoque

El diseño de la investigación en base al libro Metodología de la Investigación del Dr. Roberto Hernández-Sampieri tiene un enfoque mixto, puesto que, “implica un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio (...) para responder a un planteamiento del problema” (Hernández-Sampieri et al., 2006, pág. 751).

Por un lado, la investigación contiene enfoque cualitativo dado que el escalamiento se centra en comprender y adaptar las dinámicas contextuales, sociales y culturales que determinan el éxito de una política o programa piloto al ser ampliado a nivel nacional. Este enfoque permite analizar cómo las prácticas, valores y necesidades locales influyen en la implementación y la aceptación de esta intervención en los diferentes territorios costeros, asegurando que no solo se replique mecánicamente, sino que se ajuste a las especificidades de cada contexto, identificando barreras y facilitadores para el escalamiento, como la participación de actores locales, la percepción de la población beneficiada y la alineación con las prioridades de desarrollo territorial.

Esto es crucial para garantizar que el impacto del programa sea sostenible y efectivo en una diversidad de entornos, ya que cada región puede presentar características únicas

que requieren soluciones personalizadas, por tanto, el enfoque cualitativo asegura que el escalamiento no se limite a una ampliación numérica, sino que también represente una adaptación y mejora cualitativa en términos de pertinencia y eficacia.

Por otro lado, el enfoque cuantitativo del escalamiento implica medir y analizar la ampliación del alcance de un programa a una política pública, utilizando indicadores que reflejen su impacto, cobertura y sostenibilidad en distintos niveles. Este enfoque permite evaluar el crecimiento en términos de beneficiarios, recursos utilizados, territorios cubiertos y resultados logrados, proporcionando datos concretos para el incremento de la efectividad y eficiencia del proceso. La dimensión cuantitativa es crucial para comparar el desempeño inicial del programa piloto con su implementación a mayor escala, identificando patrones, tendencias y áreas de mejora. También ayuda a justificar la asignación de recursos públicos y demostrar el valor de la intervención a través de métricas tangibles, como la reducción de desigualdades y el aumento en la calidad de vida de los beneficiarios. Este enfoque complementa el análisis cualitativo al proporcionar una visión integral del proceso de escalamiento.

Clasificación del estudio

Esta investigación clasifica en el tipo no experimental, ya que no se realiza una manipulación deliberada de las variables del objeto de estudio. En este enfoque, los fenómenos se observan en su entorno natural tal como se presentan, sin alterarlos, para luego proceder a realizar un análisis, por lo tanto, implica que el papel del investigador se limite a registrar las dinámicas y características de las variables, permitiendo que estas se manifiesten en sus condiciones originales, sin intervención externa que pudiera modificar su comportamiento o resultados (Hernández-Sampieri et al., 2006).

Tipo de estudio

La investigación cuenta con el tipo de estudio exploratorio, ya que tiene como objetivo principal indagar una problemática que ha sido poco estudiada o que no cuenta con antecedentes previos significativos dentro de la literatura académica. Este tipo de investigación permite establecer un punto de partida para futuras investigaciones al proporcionar información preliminar que puede ser clave para entender el fenómeno en cuestión (Hernández-Sampieri et al., 2006). Por tanto, este enfoque resulta esencial para abrir nuevas líneas de análisis y formular hipótesis que puedan ser evaluadas en estudios posteriores.

Modelo de investigación

La investigación cuenta con un modelo descriptivo, que según Hernández-Sampieri, su finalidad es “dar a conocer cómo y de qué forma” se desarrolla un fenómeno determinado mediante la medición y evaluación este fenómeno a través de los diferentes factores que lo componen (Hernández-Sampieri et al., 2006, pág. 102).

Todo esto, mediante análisis de datos a través de tablas, análisis de programas base utilizados para la confección de PATM Atacama, reuniones de coordinación y talleres realizados con la participación activa ciudadana de las localidades pesqueras artesanales en la Región de Atacama.

3.6 Variables definidas

Variable dependiente

- Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de caletas artesanales en Atacama.

Variables independientes

- Las actorías involucradas: GORE Atacama, Municipios, SUBPESCA y la SUBDERE.
- Agenda Gubernamental: Alineación, definido sectorialmente en Estrategia de Desarrollo Regional (ERD).
- Presupuesto del Programa: Levantamiento de datos de Iniciativas de Inversión.
- Población que se ve beneficiada: El impacto o el cambio en las condiciones de la población.

3.7 Instrumentos de medición y recolección de información

Según Hernández-Sampieri, un instrumento de medición es un “recurso empleado por el investigador para registrar datos o información relacionada con las variables de estudio” (Hernández-Sampieri et al., 2006, pág. 276). Este instrumento debe caracterizarse por ser confiable, válido y objetivo.

En cuanto a los indicadores, estos funcionan como herramientas que convierten las variables de investigación en elementos operativos. Son representaciones empíricas que pueden observarse y medirse, lo que permite transformar conceptos abstractos en dimensiones concretas y cuantificables, facilitando tanto la recolección como el análisis de datos (Hernández Sampieri et al., 2006).

El diseño metodológico para la recolección de información en este estudio se basa en el uso de instrumentos específicos que permitieron la recopilación de datos a partir de dos fuentes principales.

- 1. Fuentes documentales oficiales:** La información está disponible en sitios web de instituciones como la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA), el

Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Servicio Nacional de Inversiones (SNI), Dirección de Presupuestos (DIPRES), Gobierno Regional de Atacama y la Biblioteca del Congreso Nacional.

- 2. Fuentes indirectas:** Información extraída de revistas y artículos científicos, periódicos digitales y páginas institucionales de organizaciones.

Además, los talleres hacia los actores clave fueron fundamentales, dado que aportaron perspectivas prácticas sobre el PATM en la Región de Atacama, complementando la base documental con información cualitativa, por lo que este enfoque integral de recopilación de datos permite combinar información primaria y secundaria.

Indicadores utilizados

Para definir los indicadores, se considera en primer lugar la Matriz de Marco Lógico (MML) definida por la mesa de trabajo con profesionales del Departamento de Pesca Artesanal (SUBPESCA), la Unidad Intersectorial (SUBDERE) y la DIPLADE del Gobierno Regional de Atacama en reuniones de coordinación del Programa de Asistencia Técnica a Municipios.

En segundo lugar, los indicadores del MML se alinean con la metodología SMART de George T. Doran en su artículo titulado *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives* (1981), que establece la simplificación de estrategias de planificación para garantizar que los objetivos de un proyecto o política pública sean comprensibles, medibles y prácticos. Estos objetivos deben ser Específicos (Specific), Medibles

(Measurable), Asignables (Assignable, hoy en día sustituido por Alcanzable), Realistas (Realistic) y Limitados en el tiempo (Time-bound).

Tabla 2: Indicadores de medición

VARIABLES	NOMBRE DEL INDICADOR	TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META	FUENTE DE VERIFICACIÓN
Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de caletas artesanales en Atacama	Número de municipios que participan en el programa	Indicador de descentralización	Cantidad de municipios	5 municipios (Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco, Freirina)	Informes técnicos del PATM y listas de asistencia en reuniones de coordinación
Actores involucrados	Número de reuniones de coordinación entre actores clave	Indicador de descentralización	Cantidad de reuniones	90% de asistencia en las reuniones	Listas de asistencia
Agenda Gubernamental	Proyectos del PATM alineados con los objetivos de la ERD	Indicador de sostenibilidad ambiental	Cantidad de IDIs levantadas	100% de los proyectos vinculados a la ERD	Revisión documental del ERD e IDIs
Presupuesto del Programa	Ejecución presupuestaria del PATM respecto al total asignado	Indicador presupuestario	Porcentaje	90% de ejecución presupuestaria	Reportes financieros del programa
Población beneficiada	Número de familias beneficiadas con el PATM	Indicador de participación ciudadana	Cantidad de familias	70% de asistencia en talleres	Talleres de participación ciudadana activa

Fuente: Elaboración propia con datos entregados por SUBPESCA para la confección del PATM Atacama, utilizando Método MML Atacama y SMART.

Respecto a la vinculación con SMART, los indicadores son específicos al abordar cada aspecto de las variables medibles mediante datos concretos alcanzables en el contexto del programa, relevantes para los objetivos planteados y limitados en el tiempo con metas claras y periodos de medición definidos.

La relación de los objetivos específicos está alineada con la tabla dado que refleja indicadores que permiten evaluar el pilotaje del PATM, el diseño de políticas públicas, las estrategias de escalamiento, y las áreas de mejora identificadas.

4. Antecedentes “Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el Desarrollo de Caletas en la Región de Atacama”

4.1 Antecedentes sectoriales de la pesca artesanal en la Región de Atacama

El Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo de las caletas artesanales en la Región de Atacama define a la pesca artesanal como una actividad extractiva llevada a cabo por personas naturales, quienes se dedican a esta labor como pescadores inscritos en el Registro Pesquero Artesanal (RPA). Este oficio puede realizarse con o sin embarcación, y las categorías involucradas incluyen armadores, pescadores, buzos, recolectores de orilla, algueros y buzos apnea; estas categorías no son excluyentes, lo que permite que un pescador desempeñe múltiples roles simultáneamente, siempre que sea dentro de la misma región (PATM, 2024).

La pesca artesanal no solo genera empleo, sino que también contribuye significativamente a la alimentación de la población, ya que proporciona la mayor parte de los alimentos de origen pesquero para el consumo directo. Además, tiene el potencial de aportar divisas a través de la exportación, como ocurre con las algas producidas en la región (SUBPESCA, 2024).

En la Región de Atacama, el sector pesquero artesanal cuenta con 4.406 pescadores, de los cuales el 15,35% son mujeres y el 84,60% son hombres, registrando 567 embarcaciones en el RPA. Se registran 22 caletas distribuidas en las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina, según el Decreto Supremo 240 de 1998 y sus modificaciones. La mayoría de estas caletas se encuentran en zonas rurales lo que representa un 77%, muchas de las cuales carecen de servicios básicos: el 32% no tiene

acceso a agua potable, el 18% carece de electricidad, y el 32% no dispone de infraestructura portuaria, según base de datos entregada por SUBPESCA.

La pesca artesanal constituye una fuente de ingresos crucial para las familias costeras. Del total de pescadores, 3.439 (78%) están registrados en el Registro Social de Hogares (RSH), de los cuales el 56,20% pertenece al grupo más vulnerable del 40% de menores ingresos. Sin embargo, este sector enfrenta desafíos educativos y de seguridad social: un 3% de los pescadores no tiene educación formal, el 41,40% solo cursó la educación básica y apenas el 9,5% completó la educación media. Además, la informalidad predomina, ya que solo 78 pescadores (2,26% del total) cotizan en el sistema previsional como titulares de hogar, lo que refleja una baja integración al sistema de seguridad social del Estado.

Se detalla a continuación una caracterización socioeconómica por comuna de la región de Atacama, basada en los datos de los registros pesqueros artesanales (RPA) en el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia del PATM Atacama.

Tabla 3: Categorías del RSH por comuna en la Región de Atacama

CATEGORÍA	Comunas	Total general	Mujeres	Hombres
Registro social de hogares	Chañaral	515	15,30%	84,60%
	Caldera	1.832	17,50%	82,40%
	Copiapó	103	26,20%	73,80%
	Huasco	695	16,40%	83,60%
	Freirina	294	21,80%	78,20%
TOTAL		3.439	17,60%	82,40%
Pertenece al Tramo RSH: 40% más vulnerable	Comunas	Total general	Mujeres	Hombres
	Chañaral	320	20%	80%
	Caldera	949	23,70%	76,30%
	Copiapó	60	41,60%	58,30%
	Huasco	411	21,40%	78,50%
Freirina	195	26,60%	72,30%	
TOTAL		1.935	23,60%	76,40%
Cuentan con previsión de salud	Comunas	Total general	Mujeres	Hombres
	Chañaral	10	0%	100%
	Caldera	51	4%	94%
	Copiapó	2	0%	2%
	Huasco	12	8%	92%
Freirina	3	0%	3%	
TOTAL		78	5%	95%
Con educación básica	Comunas	Total general	Mujeres	Hombres
	Chañaral	228	16%	84%
	Caldera	663	16%	84%
	Copiapó	43	21%	79%
	Huasco	347	13%	87%
Freirina	143	20%	80%	
TOTAL		1.424	16%	84%
Con educación media	Comunas	Total general	Mujeres	Hombres
	Chañaral	77	18%	82%
	Caldera	230	25%	75%
	Copiapó	10	3%	7%
	Huasco	82	24%	76%
Freirina	33	24%	76%	
TOTAL		432	24%	76%
Sin educación formal	Comunas	Total general	Mujeres	Hombres
	Chañaral	12	8%	92%
	Caldera	33	21%	79%
	Copiapó	2	50%	50%
	Huasco	37	22%	88%
Freirina	22	27%	73%	
TOTAL		106	22%	78%

Fuente: SUBPESCA, 2024. Con datos extraídos de MDSF.

4.2 Actividad productiva del sector artesanal en la Región de Atacama

Según información entregada por SERNAPESCA en su base de datos, el desembarque total acumulado en Chile a diciembre de 2022 alcanzó las 4.214.732 toneladas, lo que representa un incremento del 8,2% en comparación con 2021. De este total, el sector artesanal aportó el 41%, equivalente a 1.710.983 toneladas de recursos hidrobiológicos.

En la Región de Atacama, la contribución del sector artesanal representó el 11,6% del total nacional, lo que equivale a 198.857 toneladas, por lo que se destaca en su diversidad de recursos extraídos, especialmente en el ámbito artesanal, donde se registraron aproximadamente 146 tipos diferentes de recursos hidrobiológicos capturados.

Entre los principales recursos pesqueros artesanales de Atacama, las algas ocupan el primer lugar, con un desembarque de 128.287 toneladas en 2022, lo que corresponde al 65% del total de desembarques artesanales en la región. En términos específicos, el Huiro Negro o Chascón lidera con un 42,8% del volumen total, seguido por la Anchoveta, que representa el 20%, el Huiro Palo con un 14%, y el Jurel, un pequeño pelágico, que aporta un 12,2% al volumen de desembarques.

Tabla 4: Desembarque por especie

ESPECIE	DESEMBARQUE
PRINCIPALES	ARTESANAL
Huiro Negro O	
Chascón	85.217
Huiro Palo	29.354
Anchoveta	39.821
Jurel	24.412

Total Algas	128.287
Total Peces	70.345
Total Moluscos	160
Total crustáceos	26
Otras especies	39
TOTAL GENERAL	198.857

Fuente: Elaboración de SUBPESCA con datos entregados por SERNAPESCA.

La pesca artesanal suele llevarse a cabo a pequeña escala, conocida también como pesca de subsistencia, cuya principal finalidad es garantizar la seguridad alimentaria, en donde una parte significativa de los pescadores artesanales se dedica al autoconsumo o actúa como principal proveedor para el comercio interno en las comunidades costeras. Sin embargo, existe un segmento dentro de este sector que genera altos ingresos, llegando a ser el pilar extractivo de la región, al proporcionar la base para la exportación de recursos hidrobiológicos (SUBPESCA, 2024).

En el contexto nacional, la pesca artesanal desempeña un papel clave en la preservación del patrimonio cultural de las comunidades costeras, ya que constituye un elemento dinámico de la identidad, la vida cotidiana y la memoria territorial. Más allá de ser una actividad de extracción de recursos marinos para el consumo humano, la pesca artesanal se entiende como un estilo de vida que conecta a las comunidades con los ecosistemas acuáticos. Esta relación se manifiesta a través de conocimientos, habilidades, prácticas y técnicas que han dado lugar al desarrollo de herramientas e instrumentos específicos, permitiendo caracterizar a los pescadores como portadores de un patrimonio cultural pesquero único, marcado por elementos identitarios distintivos (Jiménez y García, 2016).

A pesar de su relevancia, el desarrollo de la pesca artesanal enfrenta importantes desafíos debido a la limitada o nula disponibilidad de servicios básicos e infraestructura portuaria y marítima. Estas carencias dificultan no solo las actividades de embarque y desembarque, sino también las operaciones de extracción y las actividades complementarias en tierra, especialmente en caletas rurales distribuidas a lo largo del territorio chileno (SUBPESCA, 2024).

4.3 Elaboración metodológica

Para el diseño del programa se empleó la metodología de la Matriz de Marco Lógico (MML), una herramienta utilizada en la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas de desarrollo, “la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas” (DIPRES, 2020, pág. 2).

El proceso comienza con un análisis de los actores involucrados, seguido de la construcción de un árbol de problemas, que permite identificar las causas y efectos del problema central que el programa busca abordar. A partir de este análisis, se elabora un árbol de objetivos, que define los medios y fines necesarios para resolver la problemática identificada. Posteriormente, se realiza un análisis de alternativas, lo que conduce a la creación de una estructura analítica del proyecto y a un resumen narrativo del mismo.

Con los antecedentes recopilados, se procede a estructurar la Matriz de Marco Lógico, comenzando por definir el fin y el propósito del programa mediante indicadores objetivamente verificables, junto con los medios y los supuestos asociados. Finalmente, se implementa un sistema de monitoreo y evaluación para garantizar el seguimiento de los resultados y el impacto del programa (SUBPESCA, 2024).

4.4 Las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) e iniciativas levantadas

Las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) son instrumentos para fortalecer la planificación regional a través de la promoción de la articulación entre distintos actores y niveles de gobierno. A través de esta planificación estratégica se busca orientar el desarrollo económico, social y territorial de cada región en Chile en base a sus características, potencialidades y desafíos específicos (SUBDERE, 2020).

A su vez las ERD cumplen un rol orientador respecto a otros instrumentos de planificación territorial, lo que está vínculo con las competencias de los Gobiernos Regionales (GORE) en materia de ordenamiento territorial relacionado con la facultad de los GORE para diseñar y aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). (SUBDERE, 2020).

Es por esto que, SUBPESCA en conjunto con el GORE Atacama, realizan un levantamiento de iniciativas de inversión estancadas para el desarrollo del borde costero y caletas, basándose en la Estrategia Regional de Desarrollo de Atacama 2023-2033 como también del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, pero a ambos instrumentos se le suman planes, proyectos y programas tales como:

- Política Regional de Capital Humano para el Desarrollo Social y Productivo de Atacama, Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR), Zonificación y Uso del Borde Costero de la Región de Atacama, Sistema de Información Territorial de Atacama, Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT) y finalmente el “Plan Freirina Sustentable - Programa Especial de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas: Territorio Comuna de Freirina 2021 – 2029”.

La revisión de estos documentos tiene como objetivo recolectar las iniciativas levantadas que estaban en estado de estancamiento o de duplicación. Finalmente, el PATM de Atacama levanta 22 iniciativas en el ámbito de infraestructura y fomento levantados por los Planes Marco de Desarrollo Territorial (PMDT) que es “un instrumento de planificación territorial de las inversiones orientado al desarrollo de los ejes productivos existentes, con un enfoque participativo” (SUSESO, 2021, pág. 2).

La distribución presentada a continuación, detalle cada iniciativa según el ordenamiento comunal de las caletas de la Región de Atacama dentro de sus diferentes etapas (diseño, prefactibilidad y ejecución):

Tabla 5: IDIs según sus etapas

Nº	CODIGO BIP	PROYECTO	COMUNA	ETAPA MDSF
1	40031734-0	Reposición Borde Costero Sector Sur Playa Grande, Chañaral	Chañaral	Ejecución
2	30062899-0	Reposición Infraestructura Portuaria, Caleta Chañaral de Aceituno Comuna de Freirina	Freirina	Ejecución
3	30082427-0	Mejoramiento Borde Costero Playas Brava y del Jefe - Etapa 3, Caldera	Caldera	Ejecución
4	30069022-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Obispito	Caldera	Ejecución
5	30063201-0	Construcción Infraestructura	Huasco	Ejecución
6	40000540-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Totoral Bajo	Copiapó	Ejecución
7	30068775-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Barranquilla	Caldera	Diseño
				Ejecución

8	30486186-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Los Bronces	Freirina	Prefactibilidad
				Diseño
				Ejecución
9	30069022-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Zenteno	Caldera	Prefactibilidad
				Diseño
				Ejecución
10	30459749-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Flamenco	Chañaral	Diseño
				Ejecución
11	40000539-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Maldonado	Caldera	Ejecución
12	30469234-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Pajonales	Copiapó	Diseño
				Ejecución
13	30481669-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Puerto Viejo	Caldera	Prefactibilidad
				Diseño
				Ejecución
14	40000538-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta El Cisne	Caldera	Ejecución
15	40000541-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Los Pozos	Huasco	Ejecución
16	40000546-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Los Burros Sur	Freirina	Prefactibilidad
				Diseño
				Ejecución
17	40000547-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Agua de la Zorra	Freirina	Ejecución
18	40000548-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Carrizalillo	Freirina	Ejecución

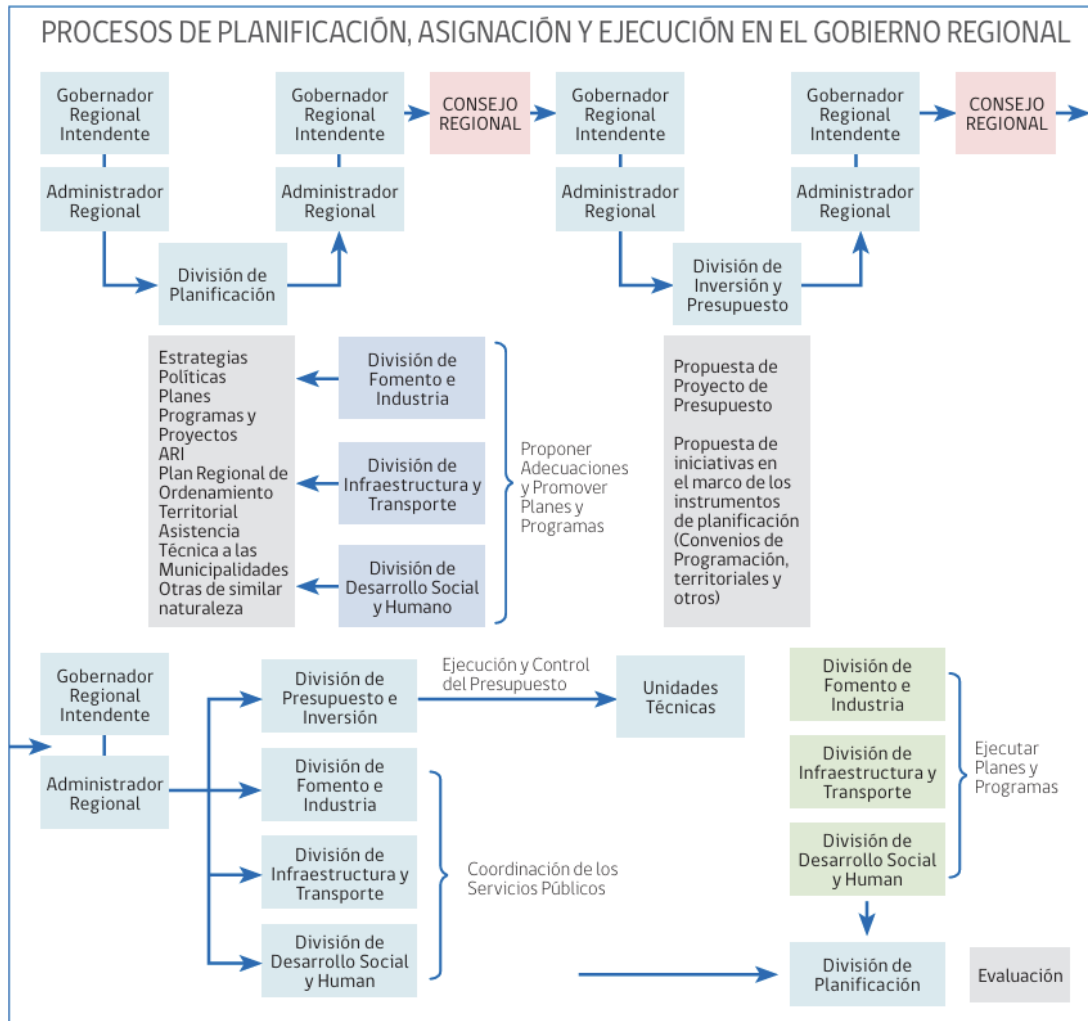
19	40043767-0	Construcción Infraestructura portuaria Caleta Torres del Inca	Chañaral	Ejecución
20	40038782-0	Construcción Molo de Abrigo Caleta Huasco	Huasco	Ejecución
21	30088012-0	Mejoramiento Borde Costero Caleta Pan de Azúcar	Chañaral	Diseño
				Ejecución
22	30399026-0	Mejoramiento Borde Costero de Chañaral Sector Desembocadura Rio Salado	Chañaral	Prefactibilidad
				Diseño
				Ejecución

Fuente: Elaboración de SUBPESCA, 2024.

La ERD, como el principal instrumento para la planificación del desarrollo regional, debe considerar y estar alineada con las directrices y políticas nacionales que establecen los lineamientos estratégicos principales del país, tanto en su diseño como en su implementación (SUBDERE, 2020).

En este sistema, es importante señalar que la ERD, creada con enfoques político-técnicos y participativos, proporciona a la región y especialmente al Gobierno Regional, una visión clara que orientará el desarrollo regional a largo plazo. Además, establece las directrices que guiarán tanto las políticas públicas como la colaboración público-privada en el territorio. Por lo tanto, siendo un instrumento de gestión, su viabilidad y éxito dependen del consenso amplio y de la apropiación de la estrategia por parte de los diversos actores regionales (SUBDERE, 2020).

Ilustración 2: Proceso de Planificación del Gobierno Regional



Fuente: SUBDERE, 2020.

5. Método de Escalamiento del Programa hacia una Política Pública

Tradicionalmente, el estudio de las políticas públicas ha estado vinculado a disciplinas como la ciencia política, que se encargan de analizar al Estado y sus gobiernos. Este enfoque particular, que surgió como una rama de la ciencia política y la administración pública, se caracteriza por estar orientado hacia el conocimiento aplicado y la resolución de problemas públicos, especialmente dentro de contextos democráticos (Dávila y Soto, 2011).

La formulación de políticas públicas puede comprenderse como un proceso que se desarrolla dentro de un marco institucional particular, el cual asigna competencias y posibilidades de actuación a los actores involucrados. Este contexto permite que dichos actores promuevan ciertos problemas y soluciones, según las circunstancias políticas y sociales específicas del momento. De esta manera, las políticas públicas son moldeadas no solo por las necesidades sociales, sino también por las limitaciones y oportunidades que ofrece el entorno institucional y político vigente (Olavarría et al., 2011).

El rol fundamental de cualquier política pública es intervenir en un problema social con la intención de solucionarlo o, al menos, mitigar sus efectos negativos. En el contexto chileno, esto implica que las políticas públicas están diseñadas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, atendiendo sus necesidades sociales (Garretón et al., 2010).

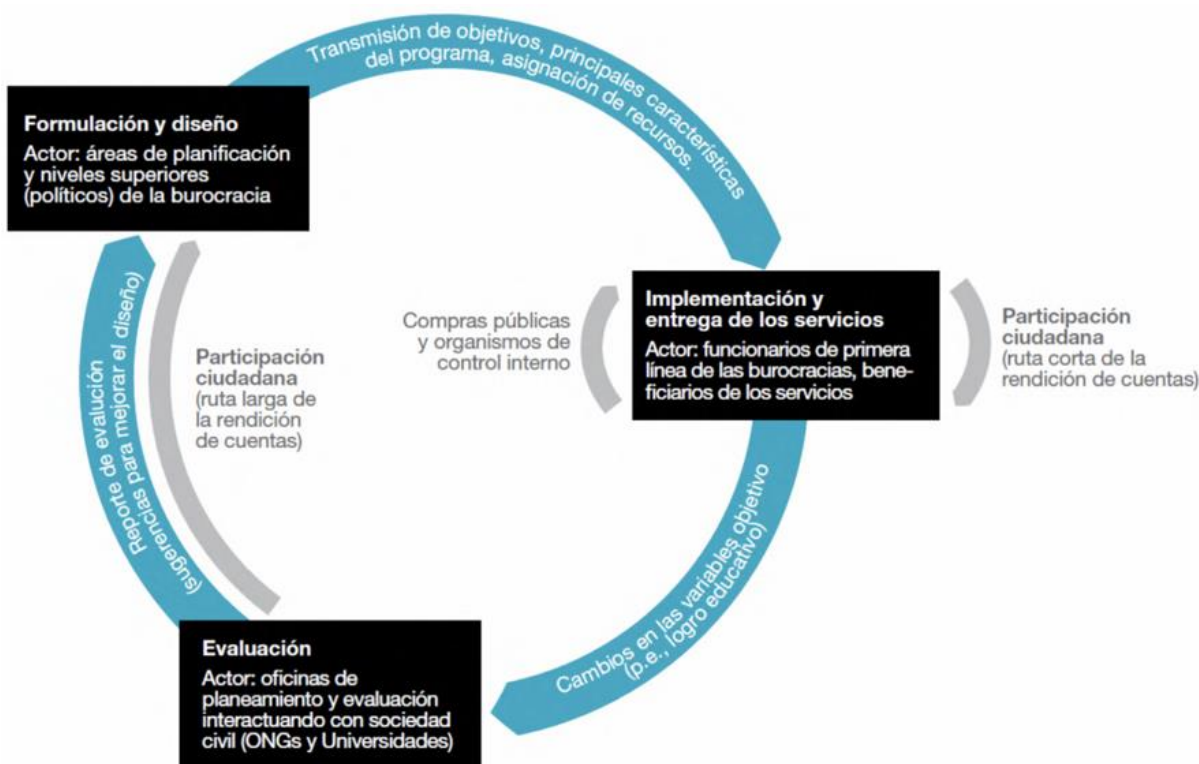
En esta investigación se desarrolla un análisis del Programa de Asistencia Técnica a Municipio para el desarrollo de Caletas Artesanales y sus resultados en la Región de Atacama, particularmente en los municipios de las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina, con la finalidad de identificar estrategias de escalamiento para su conversión en una política pública de alcance nacional. Este estudio pretende, por lo tanto, a través de un método de escalamiento, reformar la idea de que las políticas públicas intervienen y resuelven los problemas sociales, con especial participación de actores principales y sectoriales, en este caso, de la pesca artesanal.

5.1 Estrategias para el Escalamiento

Se recopilan de diferentes fuentes, estrategias sobre métodos y modelos de escalamiento desde programas piloto hasta su conversión en una política pública.

La estructura se divide en tres grandes partes las cuales son formulación y diseño, implementación y evaluación según la estructura otorgada por el Consejo de Transparencia en el manual *Evaluación de las Políticas Públicas, un elemento fundamental para la Transparencia y la Rendición de Cuentas*.

Ilustración 3: Etapas de las Políticas Públicas



Fuente: Consejo para la Transparencia (2016), pág. 6.

Dentro de las estrategias del escalamiento, se encuentra el Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP) de Santiago Leyva, Andrés Olaya y Juan Aristizábal (2022). El propósito del MADPP es presentar una herramienta para el diseño de

políticas que, a su vez, permita evaluar los diseños ya existentes, así como crear nuevas políticas y guiar sus posibles ajustes o rediseños (Leyva et al., 2022, pág. 18).

“Esta unión entre el análisis de los problemas públicos y los instrumentos que los resuelven, en el marco de un subsistema o régimen de políticas, es lo que hoy se conoce como diseño de políticas” (Leyva et. al, 2022, pág. 25).

Tabla 6: Fases y Criterios del modelo MADPP

Fases	Criterios
Problema público	Definición, uso de evidencia, causalidad, estructuración
Objetivos y metas	Identificación, coherencia interna, medición
Alternativas de solución	Identificación, contrastación, uso de evidencia, especificidad
Participación ciudadana	Existencia de participación ciudadana, propuesta de instancias de participación estructuradas, ciudadanía estructurada
Implementación	Mapeo hacia adelante, mapeo desde atrás, transversalización, definición de la implementación con el mercado y el tercer sector
Seguimiento	Seguimiento a la implementación de la política pública, seguimiento a los objetivos y las metas, metodología, línea de base, medición
Evaluación	Diseño de la evaluación, tipo de evaluación, metodología, realimentación y aprendizaje

Fuente: Leyva et. al (2022), pág. 26. Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas.

Por otro lado, el Licenciado Marcelo Koyra (2017) propone el Plan de transferencia y escalamiento desde una mirada procedimental, a través de un proyecto de escalamiento de educación en México titulado *Primera Infancia: Arte, Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana*.

Tabla 7: Las tres etapas del escalamiento

ETAPAS	PROCESOS
Momento I: Preparación inicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conformación de equipos de trabajo. 2. Identificación de condiciones contextuales bajo las que es posible replicar esta práctica. 3. Selección de instituciones para la implementación del proyecto. 4. Diagnóstico inicial.
Momento II: Diseño de las acciones	<ol style="list-style-type: none"> 5. Adaptación y planificación de capacitaciones. 6. Estudios estratégicos. 7. Materialización de acciones.
Momento III: Implementación de las acciones de capacitación	<ol style="list-style-type: none"> 8. Acciones de capacitación para los actores sociales. 9. Realización de talleres. 10. Propuestas para incidir en la política inicial.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Plan de Transferencia y Escalamiento de Koyra, 2017.

Dentro de las estrategias del escalamiento planteado por el Lic. Koyra, es necesario hacer hincapié que el escalamiento no es únicamente un desafío técnico, sino también un proceso sociopolítico, ya que requiere que la comunidad afectada se apropie del proceso. Esta apropiación se basa en aspectos como la percepción de necesidad, la comprensión

del proceso, la confianza en el proyecto y el compromiso con los resultados por parte de quienes participan (Koyra, 2017).

Se señala que para alcanzar una mayor escala hay distintos caminos, los cuales no siempre son lineales. Los métodos más comunes son:

a) Transferir un modelo de trabajo, una acción o práctica específica del proyecto a instituciones con mayor capacidad de intervención, como organismos públicos o redes de instituciones, lo cual se vincula con la estrategia de incidencia en políticas públicas.

b) Replicar el modelo de trabajo en otras instituciones o localidades, lo que permite llegar a un mayor número de beneficiarios.

La investigación sigue *el punto b)* planteado por Koyra, por lo que el término ampliación o escalamiento se refiere a los aquellos esfuerzos que aumentan el impacto de innovaciones probadas con éxito en proyectos piloto o experimentales, de manera que beneficien a una cantidad mayor de personas y fomente el desarrollo tanto de políticas como de programas de forma duradera.

Según Glennan (2004), un proceso de escalamiento exitoso debe cumplir con ciertas características clave:

- a. Ser interactivo, involucrando una variedad de actores lo que permite establecer vínculos sostenibles a largo plazo.
- b. Ser adaptable a nuevas circunstancias y situaciones que surjan durante el desarrollo del proceso.

- c. Fomentar una reevaluación constante y el aprendizaje continuo a lo largo del tiempo.
- d. No seguir un desarrollo lineal, sino más bien estructurarse como una serie de actividades flexibles que puedan ajustarse según las necesidades de los actores involucrados.

Con base en estas características y a partir de la experiencia práctica, se sugiere incluir un elemento adicional para garantizar el éxito de la transferencia (Koyra, 2017):

- e. Establecer una Mesa Interinstitucional que integre a todos los actores relevantes. Esta mesa permitiría monitorear de manera conjunta el desarrollo del proyecto, abordar problemas y resistencias emergentes, y facilitar la coordinación y gestión administrativa, reduciendo conflictos y promoviendo la colaboración efectiva.

Además de la relevancia sobre la identificación concreta de los actores clave que integran el proyecto.

Cooley y Linn (2014) identifican cuatro elementos esenciales en una estrategia de escalamiento.

- i. **Visión de escala:** Esta debe establecerse desde el diseño de la etapa piloto, de modo que el piloto se estructure con la intención de ser ampliado. Esto implica considerar aspectos como dimensiones, enfoque y alcance desde el inicio, por lo que, tras la etapa piloto, los formuladores deben desarrollar una visión y estrategia claras para su ampliación o escalamiento.

ii. **Conductores:** Son las fuerzas impulsoras necesarias para avanzar en el proceso de ampliación a través de cuatro conductores clave

- Ideas y modelos, originados en la investigación o práctica.
- Visión y liderazgo, que implica reconocer la necesidad, viabilidad y deseabilidad del escalamiento, junto con líderes que orienten el proceso.
- Catalizadores externos, como crisis políticas o económicas y presiones externas que impulsen la expansión.
- Incentivos y rendición de cuentas, que incluyen recursos como premios, evaluaciones o revisiones, fundamentales para influir en actores e instituciones.

iii. **Espacios:** Representan las condiciones necesarias o barreras a superar para que las iniciativas puedan prosperar. Cooley y Linn (2014) identifican ocho tipos de espacios.

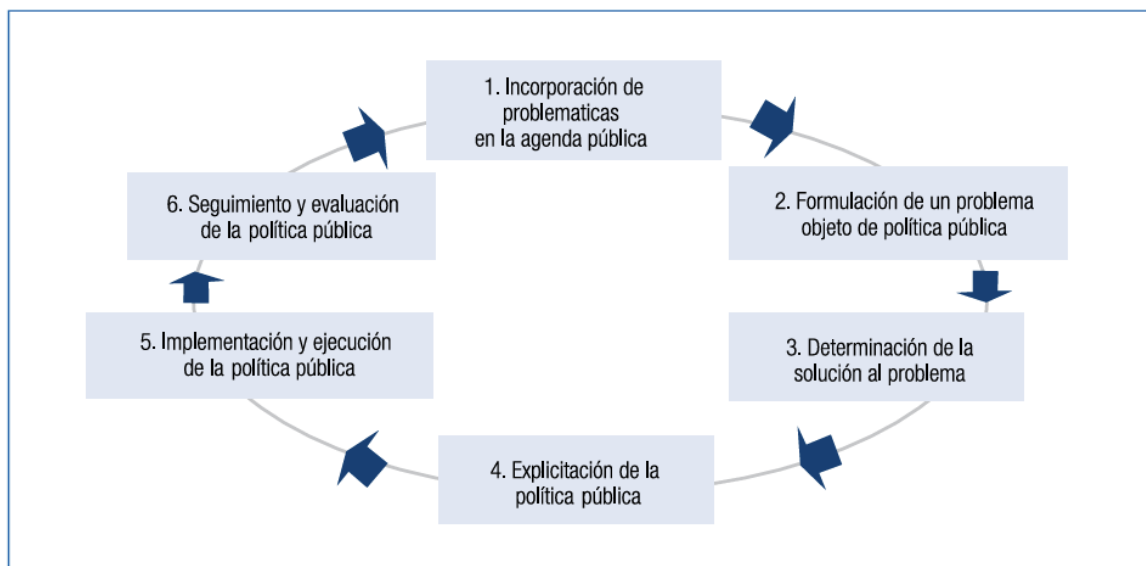
- Fiscal/financiero: recursos para costear la intervención o escalamiento.
- Ambiental: evaluar el impacto en recursos naturales y medio ambiente.
- Político: garantizar un marco político y legal favorable.
- Institucional/organizacional/personal: contar con la capacidad adecuada.
- Espacio político: asegurar apoyo de actores políticos clave.
- Cultural: considerar obstáculos o apoyos culturales.
- De socios: promover el trabajo conjunto entre participantes.

iv. **Monitoreo y evaluación (M&E):** Este componente es crucial para identificar qué funciona y qué no, facilitando el aprendizaje y la retroalimentación. Además, se deben analizar factores como los conductores y los espacios para definir la estrategia de ampliación.

5.2 El Ciclo de las Políticas Públicas

Según la Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales de la SUBDERE, es necesario la comprensión del ciclo de las políticas públicas antes de empezar su formulación, especialmente si se quiere escalar un programa.

Ilustración 4: El Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: SUBDERE, (2009), pág. 28. Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales.

De todas formas

no se debe perder de vista que se trata de un modelo y no de una fiel representación de lo que ocurre en la realidad y, como tal, en los hechos es probable que en algunos casos una política pública pudiera haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo ni necesariamente haber contemplado todas las etapas (SUBDERE, 2009, pág. 28).

Criterios sobre la Evaluación de Diseño, Implementación y Resultados

Una vez definidas las estrategias de escalamiento, se vuelve necesario comprobar si será viable y aplicable en Chile, por lo que es necesario evaluar esta posibilidad luego de la formulación de una Política Pública en sus tres grandes etapas. Como fuente para definir los criterios sobre la evaluación del diseño, la implementación y los resultados de las políticas públicas se utilizan las Guías de evaluación del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020), España.

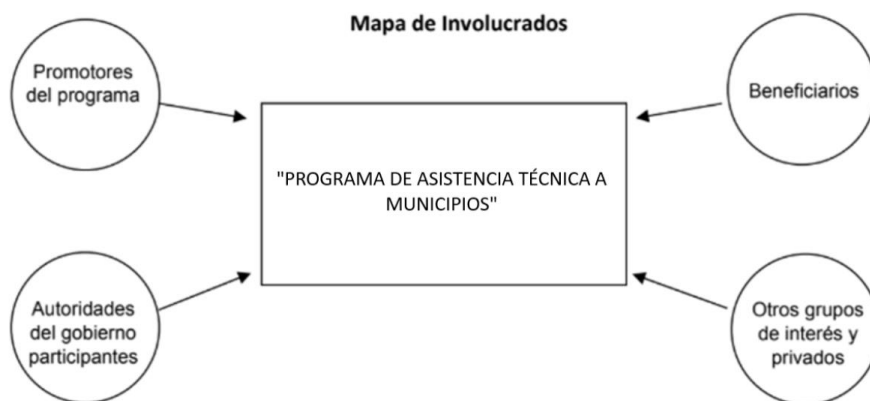
Ilustración 5: Jerarquía de evaluación de Políticas Públicas



Fuente: Casillas et al. (2020) pág. 9. *Guía de evaluación de diseño de las Políticas Públicas.*

Una de las estrategias para delimitar el programa, es un diagrama realizado por otros Programas de Asistencia Técnica a Municipios, como es el caso de Región Metropolitana, el cual se presenta a continuación mediante un sistema de mapeo.

Ilustración 6: Mapa de involucrados



Fuente: Gobierno Regional de Santiago, (2022), pág. 46. Programa Transferencia Asistencia Técnica “Fortalecimiento de cartera de inversiones” Región Metropolitana.

- **Guía de evaluación de diseño**

“La evaluación de diseño permite identificar si una intervención pública está correctamente diseñada, si aborda adecuadamente el problema que motiva la acción pública” (Casillas et al., pág. 6, 2020).

La evaluación del diseño contiene tres componentes principales: 1. la formulación donde se justifica la intervención pública frente al problema y cómo este llega a la agenda pública con el contexto adecuado, 2. el diseño de la intervención donde se estudia la teoría de acción analizando también la teoría del cambio y finalmente el componente de 3. la matriz y los criterios de evaluación de diseño.

Tabla 8: Criterios de evaluación de diseño

Criterios asociados a la evaluación de diseño	
Pertinencia	Grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que esta se produce.
Relevancia	Importancia de las medidas en el marco más amplio de la política. Adecuado dimensionamiento de las medidas.
Cobertura	Parte de la población que se incluye como beneficiaria de la política o programa, en relación a toda aquella afectada por el problema.
Coherencia interna	Adecuación entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas.
Coherencia externa	Actuaciones en el ámbito de otras políticas o dimensiones con el objeto de resolver aspectos del problema no contemplados por la intervención.
Complementariedad	Grado o alineación entre dos o más políticas o programas que intervienen en la resolución de un problema.

Fuente: Casillas et al. (2020), pág. 15. Guía de evaluación de diseño de Políticas Públicas.

- Guía de evaluación de implementación

La evaluación de implementación analiza y valora elementos que forman parte de la lógica de la intervención, o línea argumental interna de la intervención, compuesta por la formulación y el diseño (su estructura secuencial en objetivos, actividades y recursos, las hipótesis causales subyacentes y los productos que se generan) (Casillas et al., 2020, pág. 12).

Para la metodología de la evaluación de la implementación se debe realizar un análisis valórico de una intervención (los cuales pueden ser análisis de despliegue o implementación) como también los criterios y matriz de evaluación, identificando técnicas de análisis en la evaluación.

Tabla 9: Criterios de evaluación de implementación

Criterios asociados a la evaluación de implementación	
Apropiación	Grado de consenso entre todos los actores, especialmente, los gestores y el grupo objetivo, sobre el desarrollo de la intervención y sus instrumentos de coordinación y participación.
Implementación	Forma en que se ha implementado o puesto en práctica una intervención pública.
Cobertura	Grado en el que una intervención pública alcanza a una parte o a toda la población objetivo.
Coherencia interna	Adecuación entre las medidas diseñadas e implementadas y los productos y los resultados.
Complementariedad	Grado de alineación e interacciones, <i>ad intra</i> , entre las medidas de la intervención, localizando sinergias o antagonismos y, <i>ad extra</i> , entre las medidas y otras medidas o políticas.
Coordinación	Grado de adecuación de las relaciones entre gestores, unidades e instituciones que intervienen en el despliegue.
Participación	Grado y forma de participación de los actores durante la implementación de la intervención.
Eficacia	Grado en el que las actividades o medidas de despliegue de la intervención están obteniendo productos o resultados intermedios orientados a los objetivos programados, en los plazos fijados.
Participación	Grado y forma en que los actores están involucrados en la intervención.
Proporcionalidad	Grado en el que las medidas implementadas resultan proporcionales en términos de esfuerzo (organizativos, de recursos, etc.) para lograr los resultados perseguidos.
Sostenibilidad	Valora si las medidas puestas en marcha y sus productos se pueden mantener en el tiempo.
Transparencia	Grado de conocimiento y percepción que tienen los actores sobre las medidas adoptadas, así como sobre el proceso de toma de decisiones.

Fuente: Casillas et al. (2020), pág. 14. Guía de evaluación de implementación de Políticas Públicas.

- **Guía de evaluación de resultados**

“La evaluación de resultados es un tipo de evaluación orientado o focalizado en un sentido amplio en los efectos, resultados y la eficacia que tienen las intervenciones públicas” (Rico, 2020, pág. 10).

Para la evaluación de resultados se cuenta con tres conceptos.

Tabla 10: Criterios de evaluación para resultados

Criterios asociados a la evaluación de resultados	
Eficacia	Grado en que el problema, demanda o necesidad que motivó la intervención ha sido resuelto.
	Grado en que se lograron los objetivos establecidos en la intervención
Eficiencia	Medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posibles
Sostenibilidad	Grado en que los beneficios obtenidos por la intervención continúan a lo largo del tiempo.
	"Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo" (EuropeAid, 2006)

Fuente: Rico, J. (2020), pág. 25. Guía de evaluación de resultados de Políticas Públicas.

Sistema de Evaluación

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) regula el proceso de inversión pública en Chile, estableciendo "metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las Iniciativas de Inversión (IDI)" (Ministerio Social de Desarrollo y Familia, s.f.) postulantes a financiamiento público.

Este sistema se estructura por cuatro subsistemas administrados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), que definen las diferentes etapas del proceso de inversión pública:

a. Subsistema de Evaluación Ex Ante:

Encargado de establecer las normas y procedimientos para que las instituciones públicas cuenten con carteras de proyectos socialmente rentables, certificados con el Resultado del Análisis Técnico-Económico con Recomendación Satisfactoria (RATE RS).

Su gestión recae en la División de Evaluación Social de Inversiones (DESI) y en las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social y Familia (SEREMI - MDSF).

b. Subsistema de Evaluación Ex Post:

Analiza los resultados obtenidos tras la ejecución de un proyecto, evaluando su eficacia y eficiencia. Esto permite retroalimentar y mejorar tanto la evaluación ex ante como las metodologías del SNI. Este subsistema también es gestionado por la DESI con apoyo de los equipos regionales de inversiones del MDSF.

c. Subsistema de Formulación Presupuestaria:

Asigna recursos financieros a proyectos de interés sectorial, regional y empresarial del Estado, normando y coordinando el proceso de asignación de fondos y la ejecución del presupuesto aprobado. Este subsistema está a cargo del Ministerio de Hacienda.

d. Subsistema de Ejecución Presupuestaria:

Supervisa y regula el uso de los recursos financieros asignados a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público y directrices emitidas por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), en coordinación con la Contraloría General de la República.

En conjunto, estos subsistemas permiten que las inversiones públicas en Chile se gestionen de manera eficiente y alineada con los objetivos sociales y económicos del país.

5.3 Desarrollo de las Variables respecto al Escalamiento

En la investigación son necesarias cinco variables para crear una estrategia de escalamiento que puede ser aplicable al programa piloto regional. La variable dependiente es el Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas

Artesanales de la Región de Atacama, las variables independientes se presentan y desarrollan a continuación.

5.3.1 Actorías involucradas

Las estrategias y programas de desarrollo deben originarse y gestionarse desde el propio territorio, en un proceso que contemple el diálogo y la interacción con dinámicas supraterritoriales, además de contar con el respaldo de políticas nacionales que incentiven la coordinación entre actores hacia una visión transformadora del futuro.

Esta orientación centrada en los actores locales se fundamenta en el reconocimiento de que cada territorio es una construcción social única, con características propias que deben ser consideradas en cualquier estrategia o programa de desarrollo, algo que solo es posible lograr desde el propio contexto territorial (Berdegué y Favareto, 2019).

Asimismo, la estrategia de desarrollo territorial implica la creación de un actor colectivo, capaz de articular las diferentes perspectivas presentes en el territorio. Esto es esencial, dado que en cada territorio conviven actores con intereses diversos, frecuentemente en conflicto. La estrategia no puede limitarse a una suma de intereses individuales ni a la imposición de las prioridades de los actores más influyentes. Por el contrario, debe construirse una agenda territorial consensuada, que refleje el programa de desarrollo y permita coordinar las visiones individuales o sectoriales en torno a un futuro compartido, estructurado y exigible.

Una de las maneras de delimitar los actores del programa, es a través de su incidencia a través de la experiencia territorial, en donde se evalúa el aporte analítico, participación activa y las facultades burocráticas.

En el caso del PATM Metropolitano, la estrategia se presenta a través de la DIPLADE en base a trabajos y talleres territoriales (PATM Metropolitano, 2022), que se presenta a continuación en el marco del PATM Atacama:

Tabla 11: Clasificación de Actorías en el PATM de Atacama

INVOLUCRADOS	LUGAR RESULTANTE
Gobierno Regional de Atacama	1er
Municipalidades	1er
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	1er
Consultora	2do
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	2do
Organizaciones sectoriales	3er
Subsecretaría de Desarrollo Regional	3er
Organizaciones comunales	4to

Fuente: Creación propia mediante PATM Metropolitano, PATM Atacama e información obtenida de talleres realizados por SUBPESCA.

5.3.2 *Agenda gubernamental*

Esta variable radica en su relación con las estrategias de desarrollo regional (ERD), dado que articulan las prioridades locales y también regionales, mediante la formulación de políticas públicas y objetivos estratégicos por parte del Gobierno Central.

Según la *Estrategia de Chile para la implementación de la Agenda 2030* del año 2022 se presentan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que representa una estrategia o “llamado a la acción en favor de un futuro justo, sostenible y equitativo para todas y todos” (Gobierno de Chile, 2022, pág. 8).

Dentro de los grupos con mayor índice de vulnerabilidad o históricamente excluidos, en su punto 2.8 se encuentran “Las personas que residen en *sectores rurales y/o* aislados y otros” (Gobierno de Chile, 2022, pág. 23), donde se persigue la adopción de medidas para un incremento en las condiciones de vida de los ciudadanos que forman parte dentro de esta categoría a través de estrategias según el sector, dentro de ellas la

Implementación de mesas de trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia para el análisis de experiencias orientadas a construir propuestas concretas para la atención de la población de mayor vulnerabilidad, con el propósito de buscar soluciones colectivas a situaciones complejas (Gobierno de Chile, 2022).

Dentro de la alineación de los ODS y la Estrategia Regional de Desarrollo Atacama (ERDA 2024-2034) en materia de pesca artesanal considerado como área rural y, por tanto, grupo con un alta incidencia de vulnerabilidad.

La población regional se concentra mayoritariamente en zonas urbanas (91%), mientras que el ámbito rural representa el 9%, de acuerdo con el criterio del INE, que define rural a las localidades con menos de 2.000 habitantes. Sin embargo, la Política Nacional de

Desarrollo Rural señala que, utilizando el criterio ajustado de la OCDE (áreas con menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado y asentamientos de menos de 50.000 habitantes), la población rural alcanza un 46%, significativamente por encima del promedio nacional. Además, que el 77% de la superficie de la región corresponda a comunas de alta ruralidad, incluye a 8 de las 9 comunas de la región (ERDA, 2024).

Por lo tanto, la ERDA persigue el mismo objetivo que la Agenda Gubernamental respecto a resaltar “la necesidad de políticas integradas y colaborativas para un desarrollo sostenible” (ERDA, 2024, pág. 17), teniendo dentro de su panorama regional una cifra del 45,1% en la actividad económica sobre pesca, pesca extractiva y algas, lo equivalente a MMUS \$79,5 en exportaciones (ERDA, 2024, pág. 18). Finalmente, la alineación de las ERD con la Agenda Gubernamental sigue los principios de sostenibilidad, diversidad y equidad territorial, integralidad, participación ciudadana, descentralización y materialización (ERDA, 2024, pág. 43).

Tabla 12: Principios de las Estrategias Regionales de Desarrollo

PRINCIPIOS	DESCRIPCIÓN
Sostenibilidad	El enfoque territorial adoptado es sistémico y busca promover un desarrollo equilibrado e integrado en las dimensiones social, económica, cultural y ambiental a lo largo del tiempo.
Diversidad territorial	Se reconoce que la identidad del territorio, en sus aspectos naturales, étnicos, culturales y productivos, constituye un conjunto de atributos significativos que se integran y articulan en la región.
Equidad territorial	Fomenta condiciones territoriales que aseguren a todos los miembros de la comunidad el acceso

	equitativo a los beneficios del desarrollo, así como la creación de oportunidades que impulsen un progreso integral.
Integralidad	Promueve la colaboración y la conexión entre los diferentes actores de la sociedad, incluyendo los sectores público, privado y la sociedad civil.
Participación ciudadana	Incorpora a todos los miembros de la comunidad nacional y a los grupos intermedios de la sociedad, incluyendo la sociedad civil, en todos sus niveles y escalas, asignándoles un papel activo en el desarrollo territorial.
Descentralización	Plantea una gobernanza que reconozca las diferentes escalas del territorio y las decisiones correspondientes, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades y competencias locales y regionales en la gestión territorial, junto con la coordinación institucional del Estado, el sector privado productivo y la sociedad civil organizada.
Gradualidad	Plantea la concreción de un proyecto a largo plazo que se desarrolle de manera progresiva y por etapas, facilitando la realización de los ajustes institucionales, normativos y operativos necesarios para su implementación.

Fuente: Creación propia con información del ERDA, 2024.

5.3.3 Presupuesto del Programa

El presupuesto se asigna mediante la Glosa 03 en el Subtítulo 24 de la Ley de Presupuestos del año 2023. En ella se especifica el financiamiento de las iniciativas de inversión mediante transferencias corrientes a gobiernos regionales.

Se solicita mediante el Portal de Transparencia la información presupuestaria del PATM Atacama, específicamente de los montos de las IDIs, jornadas y la formulación del proyecto, pero dado que el programa se encuentra postulando nuevamente y reformulando su contenido, la solicitud finalmente no puede ser atendida. Se solicita como segunda medida al equipo de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura mediante una reunión, información financiera sectorial por aproximación para generar un presupuesto general de cuánto podría necesitarse en el PATM de Atacama, estudiando además otros presupuestos del PATM Metropolitano.

El PATM a través de la composición de la MML según las necesidades regionales sectoriales en la pesca artesanal, contiene componentes y subcomponentes en su proceso de presupuesto, estos componentes se dividen en tres grandes partes: Análisis y observaciones a iniciativas de inversión de interés regional (IDIs) que han sido estancadas o detenidas en la región de Atacama en materias de pesca artesanal, jornadas de capacitación sobre la asistencia técnica municipal y formulación del proyecto intercomunal.

Iniciativas de interés regional

Cuando se genera la información presupuestaria del PATM Atacama, se recopilan varias IDIs sectoriales detenidas respecto a zonas rurales regionales a través de diferentes programas entregados por los equipos del Gobierno Regional y la Subsecretaría de Desarrollo Social, identificando:

- Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT):

Es una herramienta de inversión de alcance regional que se desarrolla mediante la metodología “Plan Marco de Desarrollo Territorial” (PMDT). La metodología PMDT, publicada y validada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para su aplicación a

nivel nacional, permite realizar inversiones en áreas rurales a través de una cartera integrada de proyectos, facilitando la viabilidad de iniciativas que individualmente podrían ser calificadas como de “baja rentabilidad” y no obtener la recomendación técnico-económica favorable (RS) en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). El PIRD, a través de la provisión distribuida en las regiones, puede financiar diferentes tipos de proyectos de infraestructura, abarcando desde la etapa de formulación de ideas hasta su ejecución.

- Plan de Desarrollo Territorial Zona de Rezago de Atacama:

En base a la promulgación de la Ley N.º 21.074 para fortalecer la regionalización y descentralización alrededor de Chile y a la LOC N.º 19.175 se dotó a los gobiernos regionales nuevas competencias para mejorar la coordinación y articulación entre los distintos niveles de la administración del Estado, lo que se materializa a través de la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas. En la región de Atacama la política sobre zona de rezago se desarrolla en la comuna de Freirina a través del “Plan Freirina Sustentable – Programa Especial de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas 2021 - 2029” desde la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional.

- Convenio de programación entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP) – Dirección de Obras Portuarias (DOP):

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) a través de la Dirección de Obras Portuarias (DOP) desarrolla un convenio de programación denominado “Plan de Caletas Pesqueras Rurales y Obras de Borde Costero” el cual da respuesta a las necesidades de infraestructura portuaria pesquera artesanal en la región de Atacama y los lineamientos gubernamentales entre la pesca artesanal y acuicultura. Este instrumento tiene como objetivo concretar obras públicas largamente esperadas por pescadores artesanales y la ciudadanía en caletas y bordes costeros de las comunas de Atacama aún pendientes y

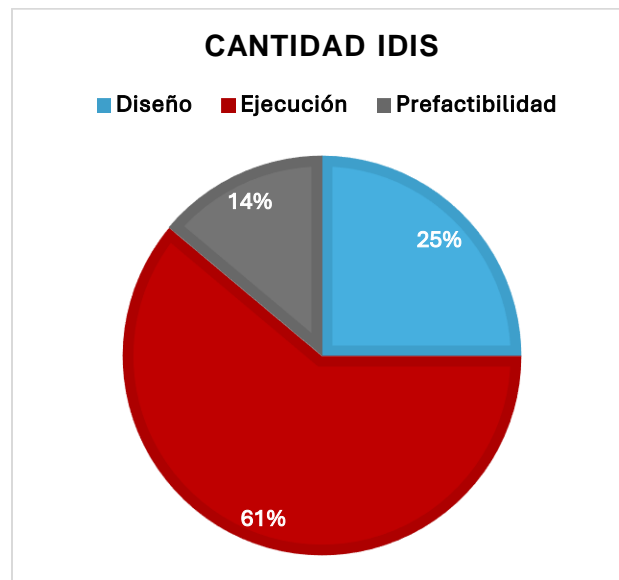
estancadas, extendiendo su vigencia hasta el año 2028, el cual ajusta la programación de inversiones, mantiene los porcentajes tanto del financiamiento sectorial como de FNDR y añade nuevas etapas.

Tabla 13: IDIs PATM Atacama

COMUNA	CALETA	INICIATIVA	CODIGO BIP	ETAPA MDSF	MONTO	
Freirina	Chañaral de Aceituno	Reposición Infraestructura Portuaria	30062899-0	Ejecución	\$4.706.190	
	Los Bronces	Construcción Infraestructura Portuaria	30486186-0	Prefactibilidad	\$1.645.000	
				Diseño		
		Ejecución				
	Los Burros Sur	Construcción Infraestructura Portuaria	40000546-0	Prefactibilidad	\$1.245.000	
Diseño						
Ejecución						
Agua de la Zorra	Construcción Infraestructura Portuaria	40000547-0	Ejecución	\$640.000		
Carrizalillo	Construcción Infraestructura Portuaria	40000548-0	Ejecución	\$640.000		
Caldera	Obispito	Construcción Infraestructura	30069022-0	Ejecución	\$875.000	
	Barranquilla	Construcción Infraestructura	30068775-0	Diseño	\$2.953.301	
				Ejecución		
	Zenteno	Construcción Infraestructura	30069022-0	Prefactibilidad	\$1.480.000	
				Diseño		
				Ejecución		
	Maldonado	Construcción Infraestructura	40000539-0	Ejecución	\$650.000	
	Puerto Viejo	Construcción Infraestructura	30481669-0	Prefactibilidad	\$2.370.000	
				Diseño		
	Ejecución					
El Cisne	Construcción Infraestructura	40000538-0	Ejecución	\$600.000		
Caldera	Mejoramiento Borde Costero	30082427-0	Ejecución	\$4.390.000		
Chañaral	Flamenco	Construcción Infraestructura	30459749-0	Diseño	\$2.690.000	
				Ejecución		
	Torres del Inca	Construcción Infraestructura	40043767-0	Ejecución	\$800.000	
	Pan de Azucar	Construcción Infraestructura	30088012-0	Diseño	\$3.049.000	
				Ejecución		
	Chañaral	Mejoramiento Borde Costero Desembocadura Río Salado	40031734-0	Ejecución	\$4.721.301	
Prefactibilidad						
Diseño						
	Ejecución					
Huasco	Los Pozos	Construcción Infraestructura	40000541-0	Ejecución	\$600.000	
	Huasco	Construcción Molo de Abrigo	40038782-0	Ejecución	\$3.585.000	
		Construcción Infraestructura	30063201-0	Ejecución	\$925.000	
Copiapó	Tototal Bajo	Construcción Infraestructura	40000540-0	Ejecución	\$1.675.000	
	Caleta Pajonales	Construcción Infraestructura	30469234-0	Diseño	\$2.670.000	
				Ejecución		
TOTAL					\$46.659.792	

Fuente: Elaboración propia con información entregada por SUBPESCA.

Ilustración 6: Gráfico de proporción en etapas de IDIs



Fuente: Creación propia con información entregada por SUBPESCA.

De un total de 22 iniciativas de inversión detenidas en el borde costero regional respecto a la pesca artesanal que han sido incluidas dentro del PATM de Atacama, el 61% se encuentra a la espera de ejecución, el 25% de las IDIs al diseño y en su minoría con un 14% necesitan prefactibilidad.

Estas iniciativas son de tipo sectorial y se encuentran dentro del Banco Integrado de Proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), donde se abarcan cinco comunas de la Región de Atacama.

Jornadas de capacitación

A través de la contratación de una consultora, el programa pretende otorgar jornadas de capacitación sobre levantamiento de iniciativas de inversión y formulación de planes, proyectos y programas sectoriales de la pesca artesanal, por lo que se realizan tres

jornadas enfocadas en los profesionales que ejecutarán los programas estancados en el borde costero de Atacama en Municipalidades.

Para la contratación del programa se debe especificar esta capacitación a través de las herramientas de formulación, evaluación y gestión de proyectos, con los contenidos mínimos que se presentan a continuación.

Jornada 1 “Herramientas de apoyo para la formulación”

- Contenidos mínimos: Árbol de problemas, matriz de marco lógico, análisis de oferta y demanda.

Jornada 2 “Herramientas de apoyo para la evaluación”

- Contenidos mínimos: Análisis de alternativas, presupuestos para las IDIs (SNI, circular 33), riesgos y problemas comunales que afectan la aprobación de proyectos.

Jornada 3 “Herramientas de apoyo para la gestión”

- Contenidos mínimos: Gestión de procesos y etapas del ciclo de vida de proyectos, articulación y coordinación intersectorial, elementos de evaluación ex ante, ex durante y ex post.

Formulación del proyecto intercomunal

Para formular el proyecto, se presenta un presupuesto aproximado respecto a materias sectoriales de la pesca artesanal a través de un taller sobre asistencia técnica realizado en marzo del 2024, con una participación activa ciudadana.

Tabla 14: Participación ciudadana

Participación ciudadana		
PRODUCTO	VALOR UNITARIO	CANTIDAD
Propuesta de metodología	1.000.000	1
Taller sobre pesca artesanal	2.100.000	1
Mesas intercomunales	255.000	1

Fuente: Creación propia en base a información financiera otorgada por SUBPESCA y PATM Metropolitano.

Por lo tanto, respecto a la capacitación sobre formulación del proyecto intercomunal, se cuenta con un total de \$3.355.000 para el desarrollo de un taller, donde se constituyen meses intercomunales y se contratan profesionales y expertos sobre pesca artesanal.

5.3.4 Población beneficiaria

Según datos del Censo de 2017, la Región de Atacama tiene una población total de 286.168 personas, de las cuales el 9% reside en áreas rurales. En el borde costero de la región se ubican las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina, que en conjunto concentran 201.008 habitantes, representando el 70% de la población total regional.

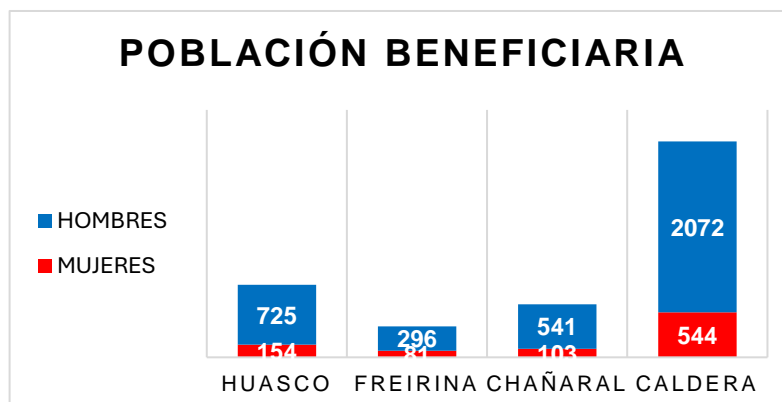
Tabla 15: Habitantes por comuna

Comuna	Mujeres	Hombres	Total de habitantes
Chañaral	6.270	5.949	12.219
Caldera	8.568	9.094	17.662
Copiapó	76.627	77.310	153.937
Huasco	4.906	5.243	10.149
Freirina	3.557	3.484	7.041

Fuente: PATM Atacama con dato extraídos del INE.

Cabe recalcar que el PATM de Atacama, se implementa específicamente en las caletas de pesca artesanal de las zonas costeras y áreas rurales de la región de Atacama, lo que permite definir una estrategia de escalamiento a nivel de población. Por lo tanto, la población beneficiaria del PATM de Atacama es de un total de 4.516 pescadores artesanales distribuidos en 24 caletas de la región (SERNAPESCA, s.f.).

Ilustración 7: Gráfico de la Población Beneficiaria por comuna

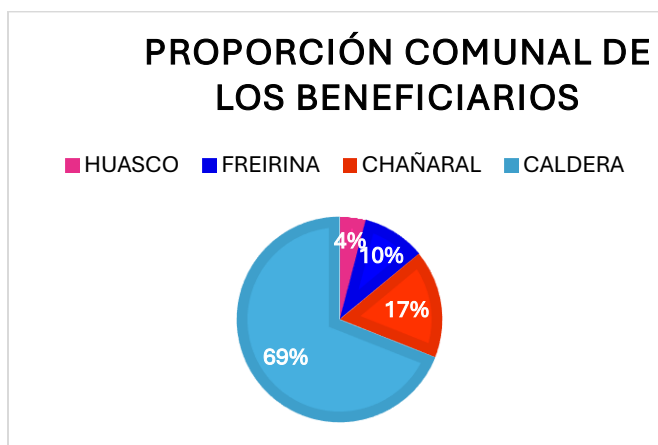


Fuente: Creación propia con “Plataforma Caleta en línea”.

<https://caletaenlinea.sernapesca.cl/#/region/4/Atacama>

La población beneficiaria es el sector de pesca artesanal de la Región de Atacama, lo que representa un 19,53% de mujeres y un 80,4% de hombres dentro del total de los pescadores artesanales regionales.

Ilustración 8: Gráfico de la proporción de beneficiarios distribuidos entre 5 comunas



Fuente: Creación propia con “Plataforma Caleta en línea”.
<https://caletaenlinea.sernapesca.cl/#/region/4/Atacama>

La comuna de Caldera cuenta con el porcentaje mayor de beneficiarios, con un total del 69% equivalente a 2.616 pescadores artesanales y la comuna de Huasco representa tan solo el 4%, es decir, el porcentaje menor de beneficiarios con un total de 154.

6. Análisis de Resultados

El Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama, es clave fundamental para comprender la relevancia del pilotaje o scaling up hacia una política pública sectorial de carácter nacional. En este marco, las estrategias para lograr un escalamiento efectivo y exitoso de un programa a una política pública surgen de las herramientas de inversión y gestión territorial con las que se cuenta en Chile actualmente.

Es importante también remarcar, que dada la diversidad geográfica con la que cuenta Chile, es necesario seguir no solo las estrategias de un escalamiento eficiente, sino que de principios y criterios respecto a los ciclos de formulación, diseño y evaluación de programas y de políticas públicas que permita adaptar las estrategias de escalamiento según el contexto regional alrededor del país.

Al momento de realizar este estudio, el PATM Atacama está en su etapa de reformulación presupuestaria, sin embargo, al ser un fenómeno en desarrollo y que sigue las etapas para su aprobación en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, analizar su efectividad desde su calidad de programa piloto para escalarlo a una política pública requiere un enfoque multidimensional que permita evaluar su diseño, implementación, resultados y finalmente su potencial de replicabilidad a mayor escala.

El análisis de resultados del Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama está creado mediante una recopilación de manuales, principios y criterios estudiados a través del siguiente esquema.

Tabla 15: Estrategias para el escalamiento

ESTRATEGIA	CRITERIOS	CUMPLE	NO CUMPLE	JUSTIFICACIÓN
Evaluación de implementación	Coherencia con los objetivos iniciales		X	El programa no se implementa con el diseño original dado que se encuentra en una etapa de reformulación presupuestaria (ex – ante).
	Calidad de la gestión		X	Los recursos humanos, materiales y financieros no fueron gestionados eficientemente en una primera instancia.
	Adaptabilidad	X		El programa si logra ajustarse al contexto regional de Atacama y sectorial en materias de pesca artesanal.
Análisis de resultados	Efectividad		X	No se logran los objetivos específicos del y resultados esperados del programa piloto.
	Eficiencia		X	No se logran resultados que se persiguen de manera rentable mediante los recursos utilizados.

	Impacto	X		El PATM mejora la calidad de vida de los pescadores artesanales, otorgando mejoras laborales e implementando infraestructura mínima para el desarrollo de las actividades económicas extractivas.
Sustentabilidad	Capacidad financiera	X		Es viable mantener el programa con los recursos disponibles en un largo plazo, en base a otras experiencias piloto del PATM (como el Metropolitano) y porque sigue los lineamientos de la inversión pública del MDSF.
	Apoyo institucional	X		Existen instituciones y actores (locales, privados y estatales) comprometidos con la continuidad del PATM Atacama, entre ellos se encuentran Municipios, SUBPESCA y el Gobierno Regional Atacama.

	Aceptación social	X		Según estudios de SUBPESCA mediante participación activa ciudadana local, el programa podría contar con la aceptación social de los pescadores artesanales y sus familias dado que, en instancias de talleres, se pudieron identificar problemáticas identificadas por ellos que han sido levantadas en el PATM Atacama.
Replicabilidad y adaptabilidad	Transferencia del modelo	X		El programa al ser un pilotaje cuenta con la capacidad de adaptarse a diferentes contextos geográficos, sectoriales, sociales, culturales y económicos.
	Simplicidad del diseño	X		El diseño del programa piloto es claro y replicable dado que sigue la metodología de los programas de evaluación social (regulado por SNI).

	Capacidad de expansión	X		El programa de Atacama cuenta con los recursos humanos y presupuestarios suficientes para poder escalar un PATM en otra región.
Análisis de costo-beneficio	Identificar costos y estimar recursos	X		Se pueden identificar los costos asociados al programa piloto y estimar los recursos necesarios para ampliarlo, por ejemplo, recopilando IDIs a través de los PDMT, jornadas sectoriales de capacitación y el cálculo de indicadores como el Valor actual neto (VAN) o la Tasa Interna de Retorno (TIR).
	Costos-beneficios potenciales a nivel nacional		X	El PATM no cuenta con una metodología que identifique potencialmente los costos y beneficios del programa.
Lineamientos políticos-normativos	Concordancia con prioridades nacionales	X		El programa responde a las metas y objetivos de las políticas públicas

				nacionales, por ejemplo, a través de las ERD en concordancia con la Agenda 2030.
	Legitimidad normativa		X	El escalamiento no cuenta con una metodología fija en Chile para poder aplicarse en programas, por lo que se requieren ajustes legales o normativos.
	Apoyo político	X		El PATM cuenta con respaldo político local como el Gobierno Regional de Atacama y también con el apoyo de la SUBPESCA.
Monitoreo y Evaluación	Indicadores de éxito	X		El PATM de Atacama, necesita de una Matriz de Marco Lógico para poder implementarse y, por lo tanto, cuenta con indicadores correspondiente a cada uno de los componentes del programa.
	Sistemas de evaluación	X		El Sistema de evaluación del Programa de

				Asistencia Técnica a Municipios, cuenta con el sistema de evaluación del MDSF a través de Sistema Nacional de Inversiones (SNI).
--	--	--	--	--

Fuente: Creación propia en base a Cooley y Linn (2014); Mulgan (2003); Juárez et al. (2017); Leyva, Olaya y Aristizábal (2022).

El análisis con enfoque integral permite justificar con la evidencia del programa, que cuenta con el potencial necesario para ser escalado como una política pública nacional con una proporción de 12 criterios (relativo al 63,1%) que si cumplen y sobre 7 criterios estratégicos que no cumplen (correspondiente al 36,8%) de un total de 19 estrategias. El programa de asistencia técnica a municipios necesita una metodología de escalamiento fija, eficiente y efectiva para este tipo de innovación rural y en zonas de rezago, necesario en diferentes sectores y regiones de Chile.

Respecto a la estrategia de la Evaluación de Implementación, que el programa no se implemente según su diseño original afecta la alineación con la visión inicial y reduce la confianza de los actores locales en el programa, tener una gestión insuficiente de los recursos del programa debilita su viabilidad y éxito, y respecto a su adaptabilidad, logra ajustarse al contexto regional y sectorial lo que en gran medida fortalece la relevancia del programa para resolver necesidades locales de las caletas artesanales en Atacama.

En la estrategia de Análisis de Resultados, el que los objetivos y resultados esperados no se cumplan implica un debilitamiento en la estructura de las etapas de diseño e implementación del programa y a nivel de eficiencia, los recursos utilizados no generan

resultados rentables mediante una asignación presupuestaria que sea efectiva, finalmente a pesar de las limitaciones del programa, este mejora la calidad de vida de los pescadores artesanales mediante el incremento de las condiciones básicas laborales e infraestructura portuaria.

Sobre la estrategia de Sustentabilidad, el programa es viable a largo plazo basado en experiencias piloto previas en el estudio para la confección del PATM Atacama y sobre los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, además de contar con el respaldo institucional y de una alta aceptación social validada a través de talleres participativos para abordar problemáticas locales y sectoriales.

En la estrategia de Replicabilidad y Adaptabilidad, sobre el criterio de transferencia del modelo, es flexible a los contextos regionales, cuenta con un diseño claro y replicable que sigue una metodología de la evaluación social de proyectos regulada por el Sistema Nacional de Inversiones, por último, hay recursos tanto humano como presupuestarios disponibles y suficientes para escalar el programa a otras regiones.

Para la estrategia de Análisis de Costo–Beneficio, existe la capacidad para identificar costos y proyectar recursos, pero se requiere un sistema específico de evaluación financiera como el VAN o TIR, dado que carece de una metodología sólida para poder estimar costos y beneficios a nivel nacional limitando su evaluación.

Cuando se hace referencia a la estrategia de Lineamientos Políticos–Normativos, el PATM fortalece la legitimidad de la Agenda 2030, aunque cabe recalcar que hay una ausencia de una metodología clara para un escalamiento, por lo que se requiere de planes y ajustes normativos para su consolidación. Sobre el apoyo político, hay un respaldo tanto nacional como local para que sea sostenible el escalamiento.

En la estrategia de Monitoreo y Evaluación, faltan competencias para plantear los indicadores de la Matriz de Marco Lógico para evaluar los resultados de forma estructurada y se requieren ajustes en el programa sobre los sistemas de evaluación e inversión.

Dada la información brindada por el equipo de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura al momento de crear el Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama persigue crear un impacto local mejorando la calidad de vida de los pescadores artesanales y sus familias, como también las condiciones laborales.

A su vez, la mesa de trabajo del PATM conformado por SUBPESCA y el Gobierno Regional de Atacama persiguen el principio de sustentabilidad ambiental mediante la protección de los recursos marinos a través de buenas prácticas, como también, que pueda ser replicable en otras regiones costeras en caletas artesanales con necesidades similares, como es el caso de la Región de Coquimbo, dentro de los argumentos y ejemplos planteados en las reuniones semanales de la mesa de trabajo del programa. Cabe hacer hincapié dentro del análisis de resultados del programa, que si bien al ser el primero de Asistencia Técnica Municipal en materias de pesca artesanal, significa un desafío fundamental que contribuye enormemente a la descentralización, fomentando sobre todo la autonomía de los municipios y de las comunidades locales. Es por esto que, en su etapa de reformulación específicamente presupuestaria, sigue el flujo del ciclo de las políticas públicas y la evaluación de sus etapas correctamente.

Análisis de resultado con la metodología SMART

Otra forma de obtener los resultados del PATM de Atacama para ser implementado como una política pública mediante el escalamiento, es analizando si se cumple con lo propuesto en el SMART, indicadores que de igual manera fueron planteados en la confección de la Matriz de Marco Lógico para el PATM.

El objetivo general del Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama como política pública nacional mediante las estrategias identificadas, es mejorar la sostenibilidad económica y social de las caletas artesanales en la Región de Atacama mediante programas de capacitación para la ejecución de las IDIs.

Respecto a la variable dependiente del Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el Desarrollo de Caletas Artesanales en Atacama, la cantidad de municipios que participa son del 100% incluyendo a las comunas de Chañaral, Caldera, Copiapó, Huasco y Freirina según las listas de asistencia entregadas por SUBPESCA, en las reuniones de coordinación.

Sobre las variables independientes, respecto a los actores involucrados, se contó con el 100% de asistencia en las reuniones con al menos un profesional del equipo y mesa de trabajo del PATM, por parte de SUPESCA, SUBDERE y el Gobierno Regional de Atacama, efectuando, además, todas las reuniones propuestas dentro de la Carta Gantt en la conformación del PATM entre los meses de enero y marzo del 2024.

Respecto a la Agenda Gubernamental se cumple con la meta planteada en la metodología, donde la cantidad de IDIs levantadas están relacionadas en un 100% con los proyectos vinculados a la ERDA. Como también se cuenta con la asistencia mínima del 70% presentado en la meta en talleres de participación activa ciudadana, haciendo hincapié

en que los pescadores artesanales de las 5 comunas del PATM, participan sobre todo para el levantamiento de problemáticas sobre el sector artesanal y las iniciativas que son consideradas como prioritarias para el borde costero y en las caletas artesanales de la región.

Por último, respecto el presupuesto del programa que es donde se observan las mayores complejidades a lo largo de este trabajo, el programa se encuentra en una etapa de reformulación presupuestaria con la intención de ejecutar el 90% de las IDIs totales asignadas. De todas formas, la información solicitada se presenta de manera transparente a través de los reportes financieros del programa, montos específicos de cada iniciativa de inversión y se siguen los lineamientos a cabalidad del Sistema Nacional de Inversiones para obtener el código BIP y ser implementado.

El programa piloto puede llegar a ser una política nacional si se mejora la claridad del planteamiento presupuestario a través de indicadores y parámetros financieros, dado que ya cuenta con una mesa de trabajo con profesionales expertos en programas sociales de ruralidad, pesca artesanal y enfoque descentralizador, por lo que también puede otorgarse esta replicabilidad mediante la confección de una Matriz de Marco Lógico para diferentes materias como es la agricultura, educación y turismo. Para esto, es necesario recordar la metodología planteada por Cooley y Linn en Taking Innovations to Scale: Methods, Applications and Lessons, con razón de crear además un programa que de base sea exitoso, eficiente y efectivo para levantar y en un largo plazo ejecutar, iniciativas de inversión en zonas rurales y caletas artesanales alrededor de Chile.

Tabla 16: Metodología de escalamiento

Metodología de escalamiento de Cooley y Linn	
HERRAMIENTAS	PRINCIPIOS
Evaluación y planificación	Adaptabilidad local
Gestión de Riesgos	Sostenibilidad financiera y de recursos
Participación activa	Liderazgo y compromiso político

Fuente: Creación propia en base a Cooley y Linn, en *Taking Innovations to Scale:*

Methods, Applications and Lessons.

Conclusiones y Recomendaciones

El Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama, es clave fundamental para comprender la relevancia del pilotaje o scaling up hacia una política pública sectorial de carácter nacional dado que se destaca por su adaptabilidad, impacto social y respaldo institucional, pero enfrenta desafíos importantes en su eficiencia, efectividad, y evaluación financiera y normativa.

Es recomendable fortalecer la gestión del programa, ajustar el diseño y desarrollar sistemas de evaluación para consolidar su escalamiento como política pública nacional. En este marco, las estrategias para lograr un escalamiento efectivo y exitoso de un programa a una política pública surgen de las herramientas de inversión y gestión territorial con las que se cuenta en Chile actualmente.

Es importante también remarcar, que dada la diversidad geográfica con la que cuenta Chile, es necesario seguir no solo las estrategias de un escalamiento eficiente, sino que de principios y criterios respecto a los ciclos de formulación, diseño y evaluación de programas y de políticas públicas que permita adaptar las estrategias de escalamiento según el contexto regional alrededor del país. La necesidad de conocer las estrategias del escalamiento en programas piloto se fundamenta también con la necesidad de adaptación de planes, programas y políticas públicas para que persigan un desarrollo sostenible y sobrellevar los desafíos con los que cuenta Chile, ya sea en la regionalización, modernización del Estado y fenómenos como el cambio climático y las sequías.

El Programa de Asistencia Técnica Municipal de Atacama tiene un papel relevante en el desarrollo territorial, la sostenibilidad ambiental, y el fortalecimiento del sector artesanal en Chile. Este análisis destaca que, aunque el programa enfrenta desafíos significativos en términos de efectividad y eficiencia, también cuenta con factores positivos que respaldan su potencial como política pública nacional.

En primer lugar, el programa estudiado promueve un enfoque integral de desarrollo en el borde costero, combinando la sostenibilidad ambiental con la participación activa de las comunidades locales y la gestión responsable de los recursos naturales. Esto fomenta un equilibrio necesario entre el crecimiento económico y la conservación del entorno. Por otro lado, la contribución del PATM Atacama a la cohesión territorial y al bienestar comunitario se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en términos de equidad y conservación ambiental.

Se ha demostrado que tiene viabilidad financiera para su continuidad a largo plazo y cuenta con el respaldo de actores clave como SUBPESCA, SUBDERE, los Municipios de Caldera, Huasco, Chañaral, Copiapó y Freirina, el Gobierno Regional de Atacama, pero por sobre todo, de los pescadores artesanales del borde costero en la Región de Atacama, donde la aceptación social del programa, reforzada por la participación activa de los pescadores artesanales, asegura su legitimidad y pertinencia para las comunidades beneficiarias.

Respecto a las zonas de rezago, ruralidad y caletas artesanales, el Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales presenta un modelo de innovación y adaptación que puede ser escalado a nivel nacional. Sin embargo, para garantizar su éxito, es necesario un enfoque basado en la sostenibilidad financiera, la

adaptabilidad local, y la integración en estructuras gubernamentales y sociales preexistentes.

Con esto, de todas formas, persisten desafíos críticos en el sector artesanal, como la vulnerabilidad social de los pescadores y la sobreexplotación de pesquerías, por lo que el PATM de Atacama aborda de manera transversal estos problemas, beneficiando tanto a la economía local como al patrimonio marino a través de la asistencia técnica para que la cartera de iniciativas de inversión que se encuentra estancada en el borde costero de la región pueda finalmente ejecutarse.

En segundo lugar, se recomienda revisar el diseño del programa piloto para garantizar el cumplimiento de objetivos específicos y priorizar la eficiencia en el uso de recursos, como también establecer mecanismos claros de monitoreo y evaluación para medir el impacto y justificar su replicación.

El impulso del desarrollo territorial y la sostenibilidad del PATM Atacama tiene como objetivo la integración de enfoques de construcción social del entorno que promuevan la participación activa de las comunidades locales y la preservación de recursos naturales, asegurando el cumplimiento de los ODS, como también de promover alianzas colaborativas entre el Estado, las comunidades locales y el sector privado para garantizar un manejo sostenible del borde costero.

Implementar una metodología normativa para el escalamiento, basada en principios de adaptabilidad local y sostenibilidad financiera, fomenta una cultura de innovación en las caletas artesanales de la regiones en Chile para enfrentar problemas ambientales y sociales, como la vulnerabilidad y la precariedad del sector. Por lo que, para ampliar el poder de toma de decisiones a niveles subnacionales, garantizando un enfoque descentralizado en la formulación y evaluación de políticas públicas, se debe reconocer y

fortalecer la identidad local de las comunidades, promoviendo su participación activa en el desarrollo territorial.

Finalmente, respecto a la evaluación integral de los costos y beneficios, la recomendación es realizar estudios detallados que incluyan indicadores como el Valor Actual Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR), para evaluar la rentabilidad y viabilidad del escalamiento del programa a nivel nacional.

El Programa de Asistencia Técnica a Municipios para el desarrollo de Caletas Artesanales de la Región de Atacama tiene el potencial de convertirse en una política pública nacional sostenible y efectiva, siempre que se fortalezcan sus sistemas de gestión, se implementen enfoques de innovación adaptativa, y se asegure una participación activa de las comunidades locales. Su relevancia radica en su capacidad para equilibrar el desarrollo económico con la conservación del entorno y el bienestar social, marcando un camino hacia un modelo más inclusivo y sostenible para el desarrollo de las caletas artesanales en Chile, siendo un camino para la reivindicación de los derechos humanos muchas veces olvidados en zonas rurales o de rezago, contribuyendo enormemente a la descentralización y modernización del Estado.

Bibliografía y Webgrafía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Gobierno y administración pública. Ediciones de la Universidad Autónoma de México.
- Berdegú, J. A., y Favareto, A. (2019). Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe (N.º 32). FAO.
- Bernal, C. (2006). Metodología de la Investigación. Naucalpan, México: Pearson Educación.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1988). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N.º 18.695. Recuperado de <https://www.bcn.cl>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1989). Ley General de Pesca y Acuicultura, Ley N.º 18.892. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=126383>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007). Ley N.º 20.249 que establece un régimen de protección para las caletas pesqueras. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=30077&f=2007-11-16>
- Ceballos-Lascuráin, H. (1996). Tourism, Ecotourism and Protected Areas: The State of Nature-Based Tourism around the World and Guidelines for Its Development. IUCN Publications.
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (s.f.). ¿Por qué es importante la coordinación en la descentralización? Recuperado de <https://www.cepchile.cl>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (s.f). Desarrollo territorial. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/subtemas/desarrollo-territorial#:~:text=El%20desarrollo%20territorial%20se%20entiende%20como%20un%20proceso,tecnol%C3%B3gicas%2C%20sociopol%C3%ADticas%2C%20culturales%20y%20ambientales%20en%20el%20territorio.>
- Consejo para la Transparencia. (2016). La Evaluación de las Políticas Públicas, un elemento fundamental para la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Recuperado de

https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/la_evaluacion_de_las_politicas_2.pdf

Cooley, L., y Linn, J. (2014). Taking Innovations to Scale: Methods, Applications and Lessons. Washington, DC: Results for Development Institute.

Dávila, M. y Soto, X. (2011). ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública ISSN 0717-6759N°17 pp. 5 / 33. Recuperado de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/15590/16062>.

Diario Sustentable. (2022). Borde costero o zona costera: Rigidez o variabilidad. Recuperado de <https://www.diariosustentable.com/2022/02/borde-costero-o-zona-costera-rigidez-o-variabilidad/>

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2015). Guía de formulación de programas y proyectos. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-325493_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2020). Metodología de marco lógico: Herramienta para la gestión de proyectos. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/598/articles-140852_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2023). Ley de Presupuestos Año 2023, Gobiernos Regionales – Iniciativas de Inversión. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-299389_doc_pdf.pdf

Doran, G. T. (1981). “There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s goals and objectives”. Management Review. 70 (11): 35–36.

Dye, T. R. (1985). Top-Down Policy Analysis. Westview Press.

Dye, T. R. (2017). Understanding Public Policy (15th ed.). Pearson.

Escobar-Lemmon, M. (2003), Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures, en American Journal of Political Science, año 47, núm. 4, Houston, Texas.

- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99 (3): 327-346.
- Fernández, M. I., y Asensio, R. H. (2014). Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. *Sociedad y Territorio*, 16(51), 549-556.
- Ferreiro, A., Arís, M., y Pinto, F. (2019). Proceso de descentralización en Chile: Diagnóstico y propuestas. *Espacio Público*. Recuperado de www.espaciopublico.cl
- Fundación Chile. (2024) Caletas Sustentables, apoyando la pesca chilena. Recuperado de <https://fch.cl/iniciativa/caletas-sustentables/>
- García J.J y Jiménez C. (2016). Cultura y pesca: Actas de las I Jornadas de Patrimonio Cultural Pesquero. uhu.es Publicaciones, 1-181. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=716986>
- Garretón, M. A., Cruz, M. y Espinoza, F. (2010). Ciencias sociales y políticas públicas en Chile: qué, cómo y para qué se investiga en el Estado. *Sociologías*, 12(24), 1-30. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200005>
- Glennan, T. K., Bodilly S., Galegher, J. y Kerr, K. (2004). Expanding the Reach of Education Reforms: Perspectives from Leaders in the Scale-Up of Educational Interventions. Santa Monica, CA: RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG248.html>.
- Gobierno de Atacama. (2024). Estrategia de desarrollo regional Atacama. Recuperado de <https://erda.cl/>
- Gobierno de Chile, Sistema Nacional de Inversiones: División de Evaluación Social de Inversiones. (2017). Guía Metodológica para la formulación de programas de inversión de asistencia técnica a municipios. Recuperado de https://sni.gob.cl/storage/docs/220610_Guia_formulacion_programas_asistencia_tecnica.pdf

Gobierno de Chile. (2022). Estrategia de implementación de la Agenda 2030. Recuperado de [https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Estrategia de Implementacion Agenda 2030.pdf](https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Estrategia_de_Implementacion_Agenda_2030.pdf)

Gobierno de Chile. (s.f.). Nuestro país. Recuperado de <https://www.gob.cl/nuestro-pais/>

Gobierno Regional de Atacama. División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE). Transparencia Activa. Recuperado de https://transparencia.goreatacama.cl/organiograma/div_diplade.htm

Gobierno Regional de Atacama. (s.f.). Instrumentos de planificación para el desarrollo del borde costero en la Región de Atacama. Recuperado de <https://www.goreatacama.cl>

Gobierno Regional de Santiago. (2022). Programa Transferencia Asistencia Técnica “Fortalecimiento de cartera de inversiones”, Región Metropolitana.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la Investigación. México: McGraw - Hill.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas). (2018). Síntesis de Resultados Censo 2017. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

Juárez, P., Smeriglio, A., Becerra, L., & Faggi, G. (2017). Del proceso de adecuación local a la reaplicación y escalamiento del desarrollo territorial: Análisis sociotécnico del modelo de intervención público D.A.P.E.D. En *Innovación para un estado al servicio del ciudadano* (“Del proceso de adecuación local a la reaplicación y escalamiento del desarrollo territorial: Análisis sociotécnico del modelo de intervención público D.A.P.E.D.”) Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/319355959>

Lahera, E. (2008). Las políticas públicas en el contexto chileno. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.

Lahera, E. (2008). Introducción a las Políticas Públicas (Fondo Cultura Económica, Santiago de Chile).

Leyva S., Olaya A. y Aristizábal J. (2022). Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Martínez, R., y Fernández, A. (2008). Árbol de problema y áreas de intervención. México: Cepal, 2. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/55890990/Arbolproblemasyobjetivos-libre.pdf?1519496333=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DMETODOLOGIAS+E+INSTRUMENTOS+PARA+LA+FORM.pdf&Expires=1730211642&Signature=NGpkFBmRQEHIJyGjC1A6-WPQdLr8cZTTIpvub1XrudIWdq0hWwaQsjWZY-nOpeppKA-AVO1~z9nDE0SUqrdZHz2PK2gCSc0xB6XaTqR3hdH1zmmv22fRk485G0Ls1qRgBCW1I4oRQTHqQNf27L2fpJfeftE0IU~TvRJSzHnHAWM4QQdD37Y6QxnWukenZ1es3hDrrwTCWY3XVRmwTWIJN74-itvZ0n6UVPnK1qCoarv14gmv0atlotM-o0NHfL8V1WyMPCD7LQN5CBirB2GdGp9iVNDvDw5Wspv~uKfurCP0p7tPPeHQXW8hXbxAo4XN5JQDnl5fpYt5uwSorg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). Políticas públicas: entre teoría y práctica. Recuperado de http://recom.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-Thoenig_Cap-1-y-2.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social. (s. f.). Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de <https://sni.gob.cl/sistema-nacional-de-inversiones>

Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). Sistema Nacional de Inversiones, ¿Quiénes Somos? Recuperado de <https://sni.gob.cl/sistema-nacional-de-inversiones>

Mulgan, G., Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. Cabinet Office, London – UK.

Navarrete, E., Higuera, V. (2013). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352014000300007

OCDE Oslo Manual, 3rd Edition. (2005). Guidelines for collecting and interpreting innovation data.

OECD (2022), Unlocking Rural Innovation, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris,

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9044a961-en.pdf?expires=1732454574&id=id&accname=guest&checksum=AAEBB3B34992D11A661425F4C24E5FEA>

Olavarría Gambi, M., Navarrete Yáñez, B., y Figueroa Huencho, V. (2011). ¿Cómo se formulan las

políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. Política y Gobierno, 18(1),

1-36. Recuperado de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000100004)

[20372011000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000100004)

Parsons, D. W. (1996). "Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis."

("Public Policy: An Introduction to the... book by Wayne Parsons") Choice Reviews Online,

33(10), 33-5937.

Parsons, T. (1995). The Policy Sciences: Recent Developments in the Study of Public Policy. En P.

Sabatier (Ed.), Theories of the Policy Process (p. 18-23). Westview Press.

Pinilla, J. y Lobo, C. y Quilodrán, F. (2012). Normativa legal sobre uso del borde costero. Ciencia e

Investigación Forestal, CIFOR, v.18: n1. páginas 93-99. Recuperado de

<https://bibliotecadigital.infor.cl/bitstream/handle/20.500.12220/20655/31188.pdf>

Planeta Verdece. (s.f.). Concepto de desarrollo sostenible: Principios y estrategias. Recuperado

de [https://desarrollo-sustentable.org/concepto-de-desarrollo-sostenible-principios-y-](https://desarrollo-sustentable.org/concepto-de-desarrollo-sostenible-principios-y-estrategias/)

[estrategias/](https://desarrollo-sustentable.org/concepto-de-desarrollo-sostenible-principios-y-estrategias/)

Pressacco C. F. y Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. Papel

Político, 20(1), 9-33. [http://scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-](http://scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100001)

[44092015000100001](http://scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100001)

Ramírez-Alujas, A. (2011). Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector

público: Estado del arte, alcances y perspectivas. ResearchGate.

https://www.researchgate.net/publication/228124703_Sobre_la_Aplicacion_y_Desarrollo

del Concepto de Innovación en el Sector Público Estado del Arte Alcances y Perspectivas On the Implementation and Development of the Concept of Innovation in the Public

Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. Estado, Gobierno Y Gestión Pública, 10(19), pp. 5 / 50.
<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21177>

Sabatier, P. A. (2007). Theories of the Policy Process (2nd ed.). Westview Press.

SERNAPESCA (Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura). (s.f.). Plataforma Caleta en Línea: Región de Atacama. Recuperado de <https://caletaenlinea.sernapesca.cl/#/region/4/Atacama>

SUBDERE. (2009). Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales. Recuperado de <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/363/Guia%20metodologica%20para%20la%20formulaci%3%b3n%20de%20politicas%20publicas%20regionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Subirats, J. (2008). Políticas públicas: Una introducción. Universidad de Barcelona.

Subirats, J. (2009). Gobiernos locales e implicación ciudadana. FUHEM: Papeles n°106.
https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/106/Gobiernos_locales_implicacion_ciudadana_J.SUBIRATS.pdf

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (s.f.). ¿Quiénes somos? Recuperado de <https://www.subdere.gov.cl/organizaci%3%B3n/quienes-somos>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2020). La Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). Recuperado de <https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2020/02/La-Estrategia-Regional-de-Desarrollo-ERD.pdf>.

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Misión Institucional. Recuperado de <https://www.subpesca.cl/portal/616/w3-propertyvalue-538.html>

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (s.f.). Desarrollo de las caletas artesanales. SUBPESCA. Recuperado de <https://www.subpesca.cl>

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (s.f.). Lineamientos para el desarrollo de caletas pesqueras artesanales en Chile. Recuperado de https://www.subpesca.cl/portal/615/articles-88020_documento.pdf

Subsecretaria para las Fuerzas Armadas. (2023). Política Nacional Uso del Borde Costero Subsecretaria para las Fuerzas Armadas. Recuperado de https://www.ssffaa.cl/indexb6c8.html?page_id=2363

Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO). (2021). Metodología para la formulación de Planes de Desarrollo Territorial (PMDT). Recuperado de https://sni.gob.cl/storage/docs/211123_Metodologia_PMDT.pdf

Vilches, A., Gil Pérez, D., Toscano, J.C., y Macías, O. (2014). Desarrollo rural y Sostenibilidad. OEI. https://www.researchgate.net/publication/302412565_Desarrollo_rural_y_Sostenibilidad

Windrum, P. y Koch, P. (2008). Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. UK: Edward Elgar, Cheltenham.

Koyra, M. (2017). Plan de transferencia y escalamiento. Primera Infancia: Arte, Derechos Humanos y Convivencia Ciudadana. Intendencia de Montevideo, IIDH.

Casillas, C., Macía, M. y Rico, J. (2020). Guía de Evaluación de Diseño de Políticas Públicas. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Gobierno de España.

Casillas, C., García L., Lago, E. y Macía, M. (2020). Guía de Evaluación de Implementación de Políticas Públicas. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Gobierno de España.

Casillas C., Macía, M. y Rico, J. (2020). Guía de Evaluación de Diseño de Políticas Públicas. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Gobierno de España.

Rico J. (2020). Guía de Evaluación de Resultados de Políticas Públicas. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Gobierno de España.

DFL 5, Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley 1931, que legisla Sobre la industria pesquera y sus derivados. (2019). Biblioteca Congreso Nacional. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=3676>

Decreto 430, Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus Modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura. (2024). Biblioteca Congreso Nacional. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13315>

Decreto Ley 1.626, Crea la Subsecretaría de Pesca en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 1976. (2012). Biblioteca Congreso Nacional. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=6698>

Ley 18.695. REFUNDIDA por DFL-1 del 2006. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988. (2007). Biblioteca Congreso Nacional. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=30077&f=2007-11-16>

Decreto 240, Fija Nómina oficial de Caletas de Pescadores Artesanales de 1998. (2019). Biblioteca Congreso Nacional. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=126383", de =>

Decreto Supremo N° 475, Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República, de 1994. (s.f.). Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Recuperado de <https://gefgobernanza.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/07/Poli%CC%81tica-Nacional-de-Uso-del-BD.pdf>

Ley N° 21.074, Fortalecimiento de la Regionalización del País, de 2018. (2018). Biblioteca Congreso Nacional. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064&idParte=9886614&idVersion=2018-02-15>

Aguilar, Villanueva L. F. (1996a). Estudio Introdutorio: El Estudio de las Políticas Públicas.

Segunda edición, Miguel Ángel Porrúa.

Michelsen, K. (2015). 3.D. Skills building seminar: Scaling up (pilot) projects successfully- Lessons from theories and experiences. European Journal of Public Health, vol 25.